

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
DE MADRID

LOS PROCESOS DE NEGOCIACIONES DE PAZ
EN AMERICA CENTRAL 1979-1991

Fernando Harto de Vera

Departamento de Historia del Pensamiento
y de los Movimientos Sociales y Políticos I
Fac. de C. Políticas y Sociología
Septiembre 1991

Director: Dr. Manuel Alcántara Saez.

INDICE

PRESENTACION

PARTE PRIMERA

MARCO TEORICO

Introducción.**Capítulo primero: Guerra, Conflicto y Paz.**

- 1) Breve síntesis histórica de los orígenes y el desarrollo de la investigación para la paz.
- 2) Ciencia de la paz e investigación sobre la paz.
- 3) Los diferentes conceptos de paz.
 - 3.1) El continuum guerra/paz.
 - 3.2) Guerra y paz como fenómenos diferentes.
- 4) La conceptualización de la paz.
- 5) Tipología de la paz.
- 6) La conceptualización de la guerra.
 - 6.1) La definición legal-formal.
 - 6.2) La definición sociopolítica.
 - 6.3) La definición cuantitativa.
- 7) Tipología de la guerra.

Capítulo segundo: La resolución de los conflictos: negociación, mediación y arbitraje.

- 1) Introducción.
- 2) La negociación.
 - 2.1) El contenido de la negociación.
 - 2.2) Los roles en la negociación.
 - 2.3) Las fases de la negociación.
 - 2.3.1) La preparación.

- 2.3.2) La discusión.
- 2.3.3) Las porpuestas.
- 2.3.4) El intercambio.
- 2.4) Los procesos en la negociación.
 - 2.4.1) El proceso de coerción.
 - 2.4.2) Los proecesos de disimulo.
 - 2.4.3) El proceso de persuasión.
 - 2.4.4) El proceso de acomodación.
- 2.5) Modelos teóricos sobre la negociación.
 - 2.5.1) El modelo de Sawyer y Guetzow.
 - 2.5.2) El modelo cautridimensional de Walton y McKersie.
 - 2.5.3) El modelo de Stevens: el proceso de la negociación.
- 3) La mediación.
 - 3.1) El rol del mediador en la comunicación.
 - 3.2) La formulación de sugerencias y recomendaciones.
 - 3.3) Modelos teóricos sobre la mediación.
 - 3.3.1) El modelo de McGrath.

Capítulo tercero: Formulación del marco conceptual.

- 1) Los supuestos.
- 2) El modelo.

PARTE SEGUNDA

LA MEDIACION EN LA CRISIS CENTROAMERICANA

Capítulo cuarto: Las iniciativas de mediación precontadora.

- 1) Las iniciativas de alcance limitado.
- 2) Las iniciativas de amplio alcance.

Capítulo quinto: La mediación del grupo de Contadora.

- 1) Fases de la iniciativa de Contadora).
 - 1.1) Nacimiento del Grupo de Contadora (enero 1983).
 - 1.2) La fase dinámica de Contadora (mayo-julio 1983).
 - 1.3) Los "21 puntos" (julio-septiembre 1983).
 - 1.4) Reveses (octubre-diciembre 1983).
 - 1.5) Espera (enero-abril 1984).
 - 1.6) Tiempo de prueba (mayo-octubre 1984).
 - 1.7) Estancamiento (1985).
 - 1.8) El fracaso de la mediación (1986).
- 2) Campo de fuerzas, actores y entorno.
 - 2.1) El mediador.
 - 2.2) Las partes.
 - 2.3) El entorno.
- 3) El contenido de las actas de Contadora: conceptos fundamentales mecanismos operativos e instancias de mediación.

PARTE TERCERA

LA NEGOCIACION EN LA CRISIS CENTROAMERICANA

Capítulo sexto: La negociación de Esquipulas.

- 1) La transición entre la mediación y la negociación.
- 2) Las etapas del proceso negociador de Esquipulas.
 - 2.1) La fase política de Esquipulas (Agosto 87-Febrero 90)
 - 2.1.1) Los primeros noventa días (agosto-noviembre 1987).
 - 2.1.2) Desaceleración y discrepancias (noviembre 87-enero 88).

- 2.1.3) El estancamineto del proceso (enero 88-junio 88).
- 2.1.4) Algunos signos de relanzamiento (junio 88-enero 89).
- 2.1.5) El relanzamiento del proceso (febrero 89-agosto 89).
- 2.1.6) Avances y retrocesos (agosto 89-febrero 90).
- 2.2) La fase económica de Esquipulas (abril 1990-)
- 3) El marco conceptual del proceso de Esquipulas.
- 4) Los mecanismos operativos del proceso de Esquipulas.
- 3.1) El desarrollo institucional.

Capítulo séptimo: La negociación en los conflictos nacionales.

- 1) La negociación en la guerra civil salvadoreña.
 - 1.1) La negociación con el gobierno demócrata-cristiano (1984-1987).
 - 1.2) La negociación con el gobierno de ARENA (septiembre 1989-abril 1991).
- 2) La negociación en el conflicto guatemalteco.
- 3) La negociación en el conflicto nicaragüense.

Capítulo octavo: La negociación en el conflicto regional.

- 1) Las iniciativas bilaterales entre Honduras y Nicaragua.
- 2) Las iniciativas bilaterales entre Nicaragua y Costa Rica.
- 3) Las iniciativas multilaterales entre Honduras, Nicaragua y Costa Rica.

Capítulo noveno: La negociación en el conflicto internacional.

PARTE CUARTA
CONCLUSIONES

Capítulo décimo: Conclusiones.

Bibliografía.

PRESENTACION

Cuando se contempla el devenir de los procesos sociales, políticos y económicos que constituyen esa red de interacciones que denominamos historia, del relato lineal emergen coyunturas y momentos en los que confluyen toda una serie de elementos que los configuran como puntos de referencia que marcan un hito. Son hechos y acontecimientos que marcan un antes y un después.

La década de los ochenta en la historia de la región centroamericana es, sin duda, una situación de este tipo. Se abre con el triunfo de la Revolución Popular Sandinista en julio de 1979 en Nicaragua. Continúa con la ofensiva del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional en El Salvador en enero de 1981, que si bien fracasa en el objetivo de tomar el poder, logra desarrollar a lo largo de diez años de guerra civil, un proceso de acumulación de recursos político-militares que impiden la aniquilación de las fuerzas insurgentes por parte del ejército salvadoreño. Alrededor de la dinámica que generan estos dos acontecimientos gira la historia reciente de los últimos diez años en Centroamérica. Del impacto y la importancia de lo que a partir de entonces comienza a ser denominado la "crisis centroamericana", da idea el hecho de que trasciende las fronteras de cada uno de los países de esta subregión latinoamericana para proyectarse como un tema que se encontrará presente en la agenda de los principales actores que se movilizan en la arena internacional. Centroamérica, pues, durante la década de los ochenta, ha sido un tema de permanente actualidad que ha demandado la atención de las superpotencias, Europa Occidental, los entonces países socialistas, las organizaciones internacionales tanto gubernamentales como no gubernamentales, etc.

En nuestro país, el interés por Centroamérica a lo largo de los años ochenta ha sido, como mínimo, de la misma magnitud que en el resto de los países occidentales y nos atreveríamos a decir que en una hipotética clasificación nos encontraríamos a la cabeza de la misma en cuanto a sensibilización e interés se refiere. Sin

embargo habría que matizar esta afirmación. La sociedad civil española ha sido una de las más activas a la hora de expresar su simpatía hacia el área Centroamericana. Buena prueba de ello la constituye la red de comités de solidaridad que se extendieron por todos los pueblos y ciudades de España. Igualmente, las Organizaciones No Gubernamentales (ONGS) españolas dedicaron una buena parte de sus recursos a la cooperación con Centroamérica y se constituyeron ONGS cuyo ámbito exclusivo de acción fue (y es en la actualidad) los países del istmo.

En el nivel gubernamental y, aunque a los centroamericanistas nos gustaría que se dedicaran mayores recursos, los montos dirigidos hacia la ayuda y la cooperación para el desarrollo de Centroamérica se mantuvieron en los niveles más elevados del total de los destinados a América Latina. En el terreno diplomático, la política exterior española consideró a Centroamérica como un tema relevante de su agenda, independientemente de las valoraciones que algunas de las iniciativas que se tomaron nos merezcan.

En la Universidad esta inquietud y vivo interés por Centroamérica se tradujo en la celebración de actos, conferencias, coloquios, etc. Fueron eventos que estuvieron marcados por el signo de la solidaridad y convocados al calor de la coyuntura. Sin embargo, estimamos que faltó completar esta acción solidaria con una reflexión pausada y serena que diera lugar a estudios e investigaciones en los que se abordara Centroamérica como objeto de análisis politológico y sociológico. Obviamente con ello no queremos decir que el istmo estuviera ausente del quehacer intelectual de los latinoamericanistas españoles, pero si estamos convencidos de que la presencia fue insuficiente. Por todo ello, pretendemos modestamente con la presente tesis aportar un estudio que contribuya a equilibrar la balanza del lado centroamericano.

* * *

Para la exposición de los resultados de la investigación hemos organizado el texto de la tesis en cuatro partes. La primera

comprende los capítulos que dan cuenta del marco teórico que se va a emplear en las páginas siguientes. Comenzamos entonces por describir cual es el objeto de estudio, las hipótesis así como la metodología seguida. A continuación, en los capítulos siguientes, procedemos a glosar aquellas aportaciones teóricas que nos parecen más relevantes para nuestro estudio. Por último, el capítulo que cierra esta parte primera cumple la función de rescatar del bagaje teórico expuesto en los anteriores, aquellos conceptos y herramientas analíticas que se van a emplear en el análisis del objeto de estudio, integrándolas para poder formular un modelo teórico dotado de coherencia y lógica interna.

El propósito de los capítulos que componen la segunda parte es el examen de los intentos de lograr una solución negociada a la crisis centroamericana a través de un mecanismo de resolución del conflicto como es la mediación.

La tercera parte se ocupa de la evaluación de la negociación como modo de resolución de los diversos conflictos existentes en el seno de la crisis centroamericana.

Por último, en la cuarta parte se procede a la elaboración de una síntesis final en la que se ofrece una visión global y se exponen las conclusiones obtenidas.

* * *

El proceso de investigación para la elaboración de la presente tesis comienza en el mes de julio de 1989. Entre esta fecha y septiembre de ese mismo año estuve en México, Guatemala, El Salvador y Nicaragua. En aquella ocasión, desarrollé las tareas de recopilación documental en el seno de dos instituciones. Una de ellas fue el Centro de Estudios Latinoamericanos perteneciente a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Agradezco el apoyo académico y el calor humano de la amistad de su directora, la Doctora Lucrecia Lozano y del Lic. Rafael Vergara. La segunda fue el Centro de

Estudios Centroamericano de Relaciones Internacionales (CECARI). Es difícil encontrar una síntesis tan perfecta de compromiso con los pueblos centroamericanos y de rigurosidad en el trabajo intelectual como la que se expresa en el quehacer de los hombres y mujeres que componen el CECARI. Nina Torres, Eliseo Ruiz e Irene Sanchez son de esa clase de personas inasequibles al desaliento y siempre dispuestas al consejo y la observación aguda que tanto ayuda cuando se está investigando. A ellos mi más profundo reconocimiento y mi más sincero agradecimiento.

Mi segunda estancia en Centroamérica tuvo lugar durante los meses de julio a septiembre de 1990. En esta ocasión, desarrollé la segunda fase de recogida de documentación en la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sita en S. José (Costa Rica). Vaya mi agradecimiento a su Secretario General, Edelberto Torres Rivas, por su afabilidad en el trato y por el estímulo intelectual de sus certeros análisis. De un modo especial quiero manifestar mi aprecio a Abelardo Morales por todas las facilidades que puso a mi disposición. Asimismo quiero que quede constancia de mi reconocimiento al personal técnico y administrativo de FLACSO por su cordialidad y eficiencia.

La fase final de redacción del manuscrito se realizó en dos etapas. La primera transcurrió entre los meses de febrero a mayo de 1991 en S. José (Costa Rica) en donde volví a disfrutar del apoyo de FLACSO. Finalmente la conclusión del trabajo transcurrió en Madrid entre los meses de junio a agosto de 1991 en el Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense. Aquí debo reconocer la colaboración prestada por los compañeros del Seminario de Estudios Políticos Latinoamericanos. Particularmente son acreedores de mi más alta estima dos compañeros de aventura intelectual y humana en el tratamiento de la temática latinoamericana, Ariel Jerez y Maite Serrano. Asimismo estoy en deuda con los profesores de la Especialidad de Estudios Iberoamericanos de dicha Facultad, quienes me introdujeron en el conocimiento de América Latina.

El apoyo económico que posibilitó el que pudiera dedicar con exclusividad mis energías a las tareas de investigación fue factible gracias a la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología quién me concedió una beca para la realización de la presente tesis.

Por último y por el lugar preeminente que ocupa, justamente lo he dejado para el final, vaya el testimonio de mi más profunda gratitud al Profesor Manuel Alcántara Saez, director de esta tesis. Su permanente disponibilidad, unido a la infrecuente pero fecunda síntesis entre rigurosidad en el trabajo junto con la solidez y flexibilidad en el asesoramiento y la crítica, hacen que sea un placer trabajar con él.

Madrid, Agosto de 1991

PARTE PRIMERA
MARCO TEORICO

INTRODUCCION

1) Delimitación del objeto de estudio.

El objetivo de la presente tesis es el de ofrecer una reconstrucción analítica del complejo entramado del proceso negociador para poner fin a la crisis centroamericana mediante una solución consensual que articule y satisfaga los distintos intereses de cada una de las partes implicadas.

La complejidad de este proceso de negociaciones se deriva en buena medida del hecho de que en el interior de la abstracción "crisis centroamericana" confluyen varios conflictos de naturaleza diferente. Esto implica que tanto la dinámica como los actores y los procesos negociadores que pertenecen a cada uno de estos conflictos, no tienen por qué ser necesariamente los mismos. Su articulación es lo que confiere la complejidad a la crisis, y por ende, al proceso negociador. Por eso, la primera tarea que es necesario afrontar a la hora del estudio de las negociaciones, consiste en la distinción analítica y la identificación de los diferentes conflictos.

Tres son los niveles que a este respecto se pueden identificar en la crisis centroamericana:

- 1.1) Conflicto Nacional
- 1.2) Conflicto Regional
- 1.3) Conflicto Internacional.¹

1.1) Los conflictos nacionales.

En este nivel de la crisis, se produce un conflicto en el interior de los Estados-Nación en el cual se enfrentan política y militarmente actores nacionales que propugnan modelos alternativos y excluyentes de organización política, social y económica.

El carácter que reviste el conflicto es el de una fase revolucionaria en la lucha de clases, en la que los contendientes entre los que el enfrentamiento se da son el Movimiento Popular y el Bloque Histórico dominante².

El Movimiento Popular está constituido por una amplia alianza de clases, grupos y fracciones de clase, que comparten, pese a su heterogeneidad, una característica común que los unifica en torno a un proyecto político revolucionario y democrático: ser los sectores tradicionalmente explotados y dominados. Esta compleja y heterogénea coalición se expresa militarmente a través de organizaciones de carácter político - militar: Los Frentes.

El otro contendiente del conflicto, está conformado por el bloque histórico dominante, constituido por una alianza entre las oligarquías y las burguesías nacionales. Su objetivo en la lucha es la defensa del status quo frente al proyecto del cambio social enarbolado por el Movimiento Popular. Este objetivo común posee, sin embargo, dos versiones, dos proyectos políticos diferentes: el proyecto democristiano y el proyecto de la nueva derecha³. La expresión militar del bloque histórico dominante son las fuerzas armadas que combaten a los frentes guerrilleros del Movimiento Popular.

En el caso de El Salvador, lo anterior se concreta en el enfrentamiento que se produce entre el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional y las Fuerzas Armadas Salvadoreñas. En el caso de Guatemala la pugna se da entre la Unidad Revolucionaria Nacional de Guatemala y el Ejército Guatemalteco.

En Nicaragua, los términos en los que se desarrolla el enfrentamiento militar difiere de las dos situaciones anteriores. En efecto, tanto en El Salvador como en Guatemala el control del Estado permanece en poder de las Fuerzas Armadas. Los respectivos frentes insurgentes disputan el control del Estado desde posiciones contrahegemónicas situadas en el ámbito de la sociedad civil.

Por lo que se refiere a Nicaragua (al menos hasta las elecciones del 25 de febrero de 1990), los parámetros que definen el escenario del enfrentamiento militar se invierten. El control del Estado permanece en manos de las organizaciones político-militares del Movimiento Popular. El Ejército Popular Sandinista defiende el proyecto político de cambio frente a organizaciones armadas de carácter contrarrevolucionario.

Hay dos países de la región a los que esta dimensión de la crisis centroamericana no les afecta. Nos referimos a Costa Rica y Honduras, puesto que la lucha de clases al interior de ambas formaciones sociales se desarrolla con un menor grado de virulencia que no contempla el enfrentamiento militar, dándose éste a nivel político⁴.

En resumen, la dimensión militar en los conflictos nacionales se produce entre el Movimiento Popular y el Bloque Histórico dominante en el seno de tres Estados Centroamericanos: El Salvador, Guatemala y Nicaragua.

1.2) El conflicto regional.

En este nivel, el conflicto enfrenta entre sí a cuatro de los Estados centroamericanos dándose acusaciones mutuas de intervención de unos Estados en los asuntos internos de los otros a través del apoyo (logístico, militar, diplomático) a las insurgencias y movimientos irregulares.

El juego de alianzas queda definido por el enfrentamiento entre Nicaragua frente a la coalición compuesta por Costa Rica, Honduras y El Salvador. Guatemala con su posición de neutralidad activa no se ve afectada por esta dimensión regional de la crisis centroamericana.

La cohesión que se da al interior de la alianza se produce por el hecho de que cada uno de los tres estados miembros mantienen contenciosos con Nicaragua⁵. En este nivel, el enfrentamiento se

ha mantenido dentro de los cauces políticos y diplomáticos y aunque en varias ocasiones se ha estado a punto de escalar hacia el enfrentamiento militar entre los estados centroamericanos, sin embargo éste ha podido ser evitado.

La naturaleza del conflicto es el de la injerencia de unos estados en los asuntos internos de los demás. Lo anterior es particularmente cierto por lo que respecta a la intervención de los tres estados en los asuntos internos nicaragüenses.

Ahora bien, dentro de este intervencionismo es posible distinguir una escala de involucramiento. En el caso de Honduras y Costa Rica las injerencias son de tipo político y diplomático así como de uso del territorio para agredir militarmente. En el caso de El Salvador, la no posesión de una frontera con Nicaragua determina que la injerencia sea de tipo político y diplomático. A su vez, dentro de la agresión militar, hay que distinguir el mayor grado de involucramiento de Honduras frente al bajo perfil de Costa Rica.

1.3) El conflicto internacional.

El nivel de internacionalización de la crisis centroamericana, viene dado por la confrontación entre una superpotencia extrarregional, los Estados Unidos, quienes desde los inicios de la Revolución Popular Sandinista se lanzaron a una guerra de baja intensidad⁶ con el propósito de revertir los cambios revolucionarios en Nicaragua.

La intervención norteamericana es la que ha regionalizado la crisis al involucrar en sus planes desestabilizadores de Nicaragua, con mayor o menor grado, a Costa Rica, Honduras y El Salvador. En este sentido, el nivel regional de la crisis existió y evolucionó en la medida que le marcó el nivel internacional. En efecto, la concertación regional que supuso la firma del plan de paz de Esquipulas entre los cinco estados centroamericanos solo fue

posible cuando el diseño de la política norteamericana hacia la región empieza a resquebrajarse por factores como el Irangate, entre otros. Hasta entonces, como veremos en las páginas que siguen, cuanto intento hubo entre los estados del istmo por arreglar consensualmente sus diferencias, fracasó⁷.

En síntesis, nuestro objeto de estudio queda configurado por los procesos de solución pacífica a los tres conflictos que se encuentran presentes y configuran la crisis centroamericana.

2) Metodología y fuentes.

"Parece justo comenr por lo real y lo concreto, por el supuesto efectivo; así, por ej., en la economía, por la población que es la base y el sujeto del acto social de la producción en su conjunto. Sin embargo, si se examina con mayor atención, esto se revela como falso. La población es una abstracción si deajo de lado, p. ej., las clases de que se compone. Estas clases son a su vez una palabra huera si desconozco los elementos sobre los cuales reposan, p. ej., el trabajo asalariado, el capital, etc. Estos últimos suponen el cambio, la división del trabajo, los precios, etc. El capital, por ejemplo, no es nada sin trabajo asalariado, sin valor, dinero, precios, etc. Si comenzara, pues, por la población, tendría una representación caótica del conjunto y, precisando cada vez más, llegaría analíticamente a conceptos cada vez más simples: de lo concreto representado llegaría a abstracciones cada vez más sutiles hasta alcanzar las determinaciones más simples. Llegado a este punto, habría que reemprender el viaje de retorno, hasta dar de nuevo con la población, pero esta vez no tendría una representación caótica de un conjunto sino una rica totalidad con múltiples determinaciones y relaciones.

... Lo concreto es concreto porque es la síntesis de múltiples determinaciones, por lo tanto, unidad de lo diverso. Aparece en el pensamiento como proceso de síntesis, como resultado, no como punto de partida, y, en consecuencia, el punto de partida también de la intuición y de la representación. ... las

determinaciones abstractas conducen a la reproducción de lo concreto por el camino del pensamiento"⁸.

La metodología tiene como objetivo captar la interrelación y las influencias entre los tres tipos de conflictos anteriormente descritos. Para ello se articula en varios momentos.

El primer momento consiste en identificar los distintos instrumentos que se han puesto en práctica para tratar de llegar a una resolución de la crisis centroamericana. En este sentido se detectan que han sido básicamente dos los métodos que se han utilizado: la mediación y la negociación.⁹

En un segundo momento, y como estrategia analítica destinada a aislar los elementos específicos derivados de la distinta naturaleza de los tres conflictos que conviven y configuran la crisis centroamericana, se ha optado por un tratamiento independiente de la dinámica negociadora de cada uno de los tres tipos de conflictos.

Una vez aislados los elementos particulares de cada uno de ellos, se procede a la reconstrucción de la globalidad del proceso negociador en el capítulo final destinado a las conclusiones.

Por lo que se refiere al periodo temporal en el que se analiza el objeto de estudio es el comprendido entre el 19 de julio de 1979 y abril de 1991. Como todo intervalo de tiempo, los límites que lo acotan son fruto de una decisión arbitraria. Sin embargo al fijar dichos límites hemos tenido en cuenta los siguientes motivos:

a) El 19 de Julio de 1979 se asiste al triunfo de la Revolución Popular Sandinista en Nicaragua. Este momento significa un hito en la historia reciente de Centroamérica por cuanto las tendencias que a lo largo de las décadas anteriores venían desarrollándose, maduran y se concretan en un hecho que trasciende las reducidas dimensiones de Nicaragua, proyectándose a nivel internacional.

b) Durante el mes de abril de 1991, se producen dos acuerdos significativos entre los gobiernos de El Salvador y Guatemala con sus respectivas insurgencias. En el caso salvadoreño el acuerdo es altamente significativo puesto que por primera vez se aborda y se consensúan medidas de amplio alcance como son las reformas del texto constitucional. Asimismo en el caso de Guatemala, si bien con un grado menor de desarrollo que en El Salvador, las conversaciones entre el gobierno y la URNG dan pie para albergar esperanzas de una resolución del conflicto en un lapso temporal indefinido pero en cualquier caso hay una práctica unanimidad entre los analistas que coinciden en señalar que en esta fecha se inaugura el intento más serio de diálogo de los que hasta entonces se habían llevado a cabo.

Las fuentes que se han utilizado han sido siempre fuentes secundarias. Se ha tratado de privilegiar por un lado la producción de los propios actores y por otro la visión de cientistas sociales. Hubiera sido deseable contar con los testimonios de los negociadores que físicamente han participado en las distintas mesas de negociación. Ello se intentó pero desafortunadamente no fue posible. El carácter reservado que las negociaciones han revestido, sobre todo en el último periodo, ha hecho infructuosos los esfuerzos denodados por contar con este tipo de testimonios.

NOTAS

1. La distinción e identificación de estos tres niveles se encuentra contenida en los capítulos II y III de Aguilera G. El fusil y el olivo. La cuestión militar en Centroamérica. FLACSO-DEI, San José, 1989.

2. Esta interpretación de la crisis centroamericana aparece en: Torres Rivas E. "Centroamérica: Guerra, Transición y Democracia", "Sobre la teoría de las dos crisis en Centroamérica" en La democracia posible, FLACSO-EDUCA, S. José, 1987.

Camacho D. y Menjivar R. "El Movimiento Popular en Centroamérica. (1970-1983). Síntesis y Perspectivas" en Movimientos Populares en Centroamérica, EDUCA, S. José, 1985.

3. Los distintos proyectos políticos que estuvieron presentes en el escenario del istmo durante la década de los ochenta aparecen tratados en:

Sartí C. "La nueva derecha centroamericana". Ponencia presentada al VIII Congreso Centroamericano de Sociología, Guatemala, octubre 1988.

Gaspar G. "El Salvador: ¿Empate o multiplicidad de conflictos?". Mimeo, diciembre 1987. Existe una edición posterior como artículo en la revista Estudios Centromericanos, UCA, S. Salvador.

4. En Costa Rica no existen organizaciones que practiquen la lucha armada. En Honduras, ha habido varios intentos de creación de frentes guerrilleros que o no han cuajado o han sido desmantelados.

5. A continuación se describen los contenciosos que enfrentan a Nicaragua con cada uno de los estados del bloque antinicaraguense.

Contencioso Honduras-Nicaragua.

El triunfo de la Revolución Popular Sandinista (RPS), en Nicaragua marca el punto de origen del contencioso entre Honduras y Nicaragua. Desde la óptica Hondureña el crecimiento del Ejército Popular Sandinista (EPS) es visto como una amenaza para su seguridad nacional.

Asimismo desde prácticamente el triunfo de la RPS, grupos de exguardias somocistas, se establecen a lo largo de la frontera hondureña con Nicaragua y desde sus bases en territorios de Honduras lanzan ataques al interior de territorio nicaraguense. Posteriormente, gracias a la ayuda norteamericana, estos grupos se conformarán en el ejército contra quien durante casi 7 años hostigará a Nicaragua con incursiones desde sus bases en Honduras.

A este uso del territorio de un Estado Centroamericano (Honduras) para agredir a otro Estado (Nicaragua) se une el hecho de las maniobras militares que los ejércitos Hondureño y norteamericano han llevado a cabo periódicamente con el claro propósito de advertir a Nicaragua.

La tensión en la frontera sin embargo no ha producido un enfrentamiento militar entre los ejércitos de Honduras y de Nicaragua entablándose la disputa dentro de los cauces diplomáticos y políticos internacionales. El momento de mayor tensión se produce cuando Nicaragua presenta ante la Corte Internacional de Justicia en la Haya una demanda contra Honduras en 1986.

Contencioso Nicaragua-Costa Rica.

Desde la perspectiva costarricense el triunfo revolucionario en Nicaragua se percibió como una amenaza a la Seguridad nacional de Costa Rica. Esta percepción tenía que ver con varios hechos. En primer lugar, el crecimiento del EPS causó preocupación en una nación que no tienen ejército. En segundo lugar, la organización del régimen político sandinista basado en criterios diferentes a la democracia liberal costarricense fué también motivo de preocupación. Por último la evolución de los acontecimientos al interior de Nicaragua, particularmente la guerra con la contra y la profunda recesión económica en Nicaragua, provocó un flujo de refugiados nicaraguenses con dirección a Costa Rica que planteaban problemas de seguridad y orden público en un país como Costa Rica que no disponía de recursos suficientes como para absorber funcionalmente el éxodo de población nicaragüense.

La actitud oficial del gobierno constarricense, primero de Alberto Monge y luego de Oscar Arias, se concretó en la fórmula de neutralidad militar y beligencia política. No hay duda que la beligerencia política entendida como la continua presión en favor de cambios políticos al interior de Nicaragua o lo que es lo mismo, la intromisión en los asuntos internos de un Estado soberano como el nicaraguense, ha estado presente. Lo que ya es más discutible es el aspecto de la neutralidad militar puesto que si bien la agresión contrarrevolucionaria estuvo lejos de implicar los niveles de Honduras, sin embargo hubo efectiva presencia en territorio costarricense de las fuerzas comandadas por Eden Pastora, así como hospitales e ifraestructura de la contrarrevolución nicaragüense.

Desde la visión nicaraguense, la beligerancia política de las administraciones costarricenses se percibió como una intolerable intromisión en los asuntos internos de Nicaragua.

Asímismo el uso del territorio como base operativa de fuerzas contrarrevolucionarias, fue igualmente denunciando. La tensión entre Costa Rica y Nicaragua produjo momentos de incidentes fronterizos. Finalmente el punto culminante en la escalada del conflicto lo constituyó la demanda ante la corte Internacional de

Justicia de la Haya interpuesta por el gobierno nicaraguense en contra de Costa Rica.

Contencioso El Salvador-Nicaragua.

El contencioso entre El Salvador y Nicaragua difiere de los dos anteriores en un punto: no se trata de un conflicto fronterizo por cuanto ambos países no comparten fronteras.

El Salvador sostiene que Nicaragua proporciona apoyo logístico y armas a las guerrillas del FMLN.

Por su parte Nicaragua, acusa al gobierno salvadoreño de participar en la pieza diplomática tejida en su contra junto con Honduras y Costa Rica, así como de participar en las maniobras militares en territorio hondureño.

6. Para una definición de la guerra de baja intensidad véase:

Sarkesian S. and Scully W. (ed) U.S. Policy and Low Intensity Conflict. Potentials for Military Struggles in the 1980's, SIPRI, Transaction Books, New York, 1981.

Summer H. On strategy: A critical analisis of the Vietnam War, Dell Publishing Co., New York, 1982.

7. Los Estados Unidos trataron de justificar su política de agresión hacia Nicaragua por la continua mención del expansionismo soviético-cubano. Esta coartada ideológica nunca resistió un análisis con un mínimo de rigurosidad pero por si alguna duda cabía albergar, los acontecimientos que se vivieron en la Unión Soviética a partir de la toma de posesión de Gorbachov vinieron a demostrar definitivamente las raíces endógenas de la crisis y la irrelevancia de la confrontación este-oeste como factor explicativo de la misma. En efecto, si la responsabilidad del expansionismo cubano-soviético hubiera sido cierta, acontecimientos como la ofensiva del FMLN de Noviembre de 1989 no habrían podido producirse en unos momentos en los que la capacidad de maniobra de la Unión Soviética y de Cuba se encontraba seriamente debilitada.

Es por esto que contemplamos como los actores principales del conflicto internacional a los Estados Unidos y a Nicaragua. Ello no significa desconocer que cuando la crisis centroamericana se convirtió en un tema de la agenda internacional, otros actores se incorporaron a esta dimensión internacional. Su tratamiento se recoge en las páginas siguientes en tanto en cuanto su actuación influyó en la dinámica de la crisis.

8. Marx K. "El método de la economía política" en Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (borrador) 1857-1858, siglo veintiuno editores, Madrid, 1971, pág. 21.

9. El arbitraje de la Corte Internacional de Justicia de la Haya ha sido empleado en los contenciosos Nicaragua-Costa Rica y Nicaragua-Honduras. El carácter jurídico de este instrumento de

resolución de los conflictos provoca que no se le haya dado un tratamiento exhaustivo en una tesis que como ésta se incribe dentro del área de conocimiento de la investigación para la paz con una orientación de tipo politológico y sociológico y no de Derecho Internacional. No se desconoce sin embargo la existencia de ambas demandas y como tales son tenidas en cuenta en los capítulos que tratan la solución negociada a la dimensión regional de la crisis centroamericana.

CAPITULO PRIMERO. GUERRA, CONFLICTO Y PAZ.

El objeto de estudio de esta investigación es el de la pacificación de la región centroamericana. Tanto por la temática, la resolución de conflictos, así como por la metodología empleada y por los supuestos desde los que abordamos el análisis, la realización de la paz como un valor, este trabajo se inserta en el área de conocimiento de la investigación para la paz.

La relativa juventud de este área, a mitad de camino entre el paradigma y la empresa intelectual, además de la necesidad ineludible de cumplir con una de las primeras reglas en la investigación en Ciencias Sociales, como es explicitar el enfoque teórico del que se extraen las herramientas analíticas con las que se pretende arrojar luz sobre la parcela de la realidad que se acota como objeto de estudio, son los motivos que nos llevan a dedicar este capítulo a referirnos al tratamiento que la problemática de la paz ha recibido en las Ciencias Sociales.

1) Breve síntesis histórica de los orígenes y el desarrollo de la investigación para la paz.

El estudio y la reflexión científica sobre los problemas de la paz, dentro de las Ciencias Sociales, constituye un campo de Investigación bastante reciente. En los años inmediatamente anteriores al estallido de la Segunda Guerra Mundial, se asiste a los primeros balbuceos de este proceso a través de los trabajos de psicólogos sociales como M. Conway, E. Glover, J.F. Brown, de politólogos como H.Laswell o Q. Wright y antropólogos como B. Malinowski.

El profundo impacto provocado por los efectos y consecuencias de la Segunda Guerra Mundial, constituyó un importante impulso de orden tanto cuantitativo como cualitativo al proceso de generación de una identidad propia y un ámbito específico al área de la investigación sobre la paz. Un hito importante fue la creación en

1945 del Institut Française de Polémologie, fundado por Gastón Bouthoul. El término "Polemología" (del griego, "polemos", guerra, y "logos", tratado): ciencia de la guerra en general; estudio de sus formas, causas, efectos y funciones como fenómeno social, fue una palabra propuesta por el propio G. Bouthoul en su libro Cent millions de mort para distinguirla de la Ciencia de la guerra y del arte militar, disciplina impartida en las academias militares y centrada en el estudio de las tácticas, estrategias y armamentos. La década de los cuarenta corona esta etapa fundacional en la que se asientan los fundamentos de la investigación sobre la paz con una importante iniciativa auspiciada por la UNESCO que reunió entre los años 1947 y 1949 a grupos de investigadores que reflexionaron acerca de la posibilidad de una resolución pacífica de los conflictos.

Otro significativo impulso fue la creación por Bertrand Russell del "Movimiento de Pugwash" que concentró en su interior a investigadores provenientes de las más variadas disciplinas científicas así como de diferentes orientaciones ideológicas con el propósito de convertirse en un foro de debate sobre la contribución de la ciencia a la solución de los grandes problemas de nuestro siglo con una especial atención a la problemática de la paz.

El proceso de institucionalización de la investigación sobre la paz se va desarrollando en la década de los cincuenta con la creación de una sección de investigación sobre los conflictos y la paz en el interior del Instituto de Investigaciones sociales de Oslo, bajo la dirección de J. Galtung y con la fundación en ese mismo año de 1959 del Center for Research on Conflict Resolution en la Universidad de Michigan.

La mayoría de edad de la investigación sobre la paz se alcanza en la década de los sesenta. Confluyen en estos años dos factores: la multiplicación de centros de investigación y un replanteamiento de las bases teóricas desde las que se venían construyendo los análisis.

Hasta entonces, los centros de investigación y las diversas iniciativas habían permanecido confinadas en los límites europeos y norteamericanos. Pero a partir de los años sesenta se asiste a la extensión y proliferación de centros por todo el mundo.¹

El golpe de timón teórico nace de la evaluación crítica a la que es sometida la producción científica de las dos décadas anteriores. La objeción fundamental en contra de estos estudios es su carácter oficialista y conservador. Se argumentaba que solo contemplaban, como objeto de la investigación, los conflictos en su aspecto más agudo desconociendo la presencia y existencia de los conflictos latentes. Frente a esta forma de hacer y de entender la investigación sobre la paz, autores como Galtung y Schmidt² proponen una alternativa que pondrá el énfasis en una concepción más amplia de los fenómenos de la violencia asociándola con los procesos socioeconómicos. Esta propuesta encuentra un eco favorable y definitivamente se impone en la década de los setenta, extendiendo su influencia hasta el momento presente.

2) Ciencia de la paz e Investigación sobre la paz.

No existe consenso en una definición universalmente válida de en qué consiste la investigación sobre la paz. Ello tiene que ver con otro desacuerdo básico: los diferentes conceptos y definiciones que se manejan acerca de qué debe entenderse por paz. Volveremos sobre ello más adelante cuando examinemos las diferentes definiciones que sobre la paz se han formulado.

Es posible distinguir tres corrientes: minimalista, intermedia y maximalista³.

El concepto de paz de los autores minimalistas es el más estrecho: la paz se define como la ausencia de guerra en la esfera internacional. De aquí se deduce que el objeto de estudio de la investigación sobre la paz se orienta hacia los mecanismos que impidan el estallido de guerras entre los Estados. Asimismo, desde la óptica minimalista se privilegia la noción de orden y el mantenimiento del status quo.

La corriente intermedia amplía la definición de la paz, al añadir a la noción de paz de los minimalistas el requisito de la ausencia de instrumentos e instituciones que tengan por finalidad la guerra. La ampliación no se limita al plano conceptual sino que abarca también el ámbito de observación puesto que determinados autores de esta corriente extienden la ausencia de violencia organizada al nivel intraestatal.

Por último, la noción más amplia de paz es formulada por la corriente maximalista: la paz es la ausencia, tanto a nivel internacional como a nivel intratestatal, de violencia real o virtual, directa o indirecta. Por tanto el objeto de estudio de la investigación sobre la paz se ensancha hasta incluir todos aquellos procesos que tiendan a la eliminación de la opresión y la injusticia, fuentes, en última instancia, de las que nace la violencia. Dentro de los maximalistas es posible distinguir dos líneas. De un lado se encuentran los que rechazan el uso de la violencia contra la opresión al ser contrarias a la paz tanto la violencia física como la estructural. Otro grupo considera que la violencia física es un instrumento legítimo como defensa frente a la opresión y como método para la realización de la justicia.

Hasta la década de los sesenta, la literatura politológica y sociológica sobre la paz se inscribió en las dos primeras corrientes. A partir de entonces, el nacimiento de la corriente maximalista provoca, entre otros efectos, la delimitación dentro de esta parcela de las Ciencias Sociales. En efecto, lo que hasta ese momento venían siendo dos corrientes se configuran como dos áreas de conocimiento con evidentes conexiones pero con la suficiente entidad como para poder ser consideradas con identidad propia: la investigación sobre la guerra (minimalistas) y la investigación sobre el conflicto (intermedia). En un sentido estricto, la investigación para la paz propiamente dicha pasa a ser la actividad desarrollada por aquellos autores que fundan la corriente maximalista.⁴

No obstante, la anterior clasificación dista de ser aceptada por la totalidad de los investigadores y es posible encontrar un uso laxo de la investigación para la paz que incluya a autores que desde nuestro punto de vista realizan investigación sobre la guerra o investigación sobre el conflicto. La razón se encuentra en que los tres campos de estudio se relacionan entre sí a manera de tres círculos concéntricos en el que el más exterior, y que por tanto engloba a los otros dos, es la investigación para la paz que se ocupa de todas las fases conducentes a la realización de la paz. A continuación se encuentra la investigación sobre el conflicto que cifra su atención en la primera fase de la realización de la paz, esto es, la negociación. Por último, el círculo del interior y por lo tanto el que menos parcela de la realidad comprende es la investigación sobre la guerra que contempla cómo se produce, cómo se desarrolla y cómo acaba la guerra así como su impacto económico y social.⁵

Desde nuestro punto de vista, y dejando por sentado que compartimos la clasificación anterior por la que el rótulo de la investigación para la paz debe emplearse en un sentido estricto para designar a la actividad llevada a cabo por los autores maximalistas, creemos que son necesarias algunas matizaciones.

Frente a la investigación sobre la guerra y la investigación sobre el conflicto, la investigación para la paz se presenta como un área de conocimiento más omnicomprendensiva como veíamos. Por ello, al englobar todas y cada una de las fases y procesos por las que se llega a la consecución de la paz, la investigación para la paz recoge los aportes que las otras dos parcelas pueden ofrecer y los integra en un esquema totalizador. Es por ello que para la construcción de nuestro marco teórico no dudaremos en revisar las aportaciones que desde los estudios de la guerra y el conflicto se han formulado para extraer aquéllas que nos resulten más pertinentes para nuestro análisis.

Sin embargo, a pesar de esta falta de consenso acerca de lo que es la investigación sobre la paz, si hay un grado suficiente

de acuerdo en distinguir entre Ciencia de la paz e Investigación sobre la paz. La distinción, a su vez, tiene que ver con la dicotomía que separa la ciencia pura y la ciencia aplicada. Así, la ciencia de la paz puede definirse como "el conjunto de teorías conceptos, principios y generalizaciones que iluminan acerca de las condiciones idóneas para prevenir los conflictos y mantener o instaurar la paz". Por su parte, la investigación sobre la paz "se orienta más bien sobre la metodología y sobre la observación de datos, sirve para desarrollar la teoría, y por parte de ésta es, a su vez, orientada hacia problemas cada vez más pertinentes"⁶. La investigación sobre la paz trata del modo en el que los conflictos pueden solucionarse por medios no violentos así como de las condiciones que pueden hacer posible la eliminación de las guerras. No se trata de justificar el status quo pues todo depende de la definición de paz que se adopte. La investigación sobre la paz es una rama de la ciencia aplicada que provee de los métodos y orienta sus reflexiones hacia las condiciones que pueden posibilitar la realización de la paz como valor. Es este aspecto normativo de orientarse teleológicamente hacia la realización de la paz como fin último, la seña de identidad fundamental de la investigación sobre la paz.

En esta tarea confluyen un conjunto de disciplinas como las relaciones internacionales, la sociología, la economía, la historia, el derecho internacional, etc. El enfoque interdisciplinar sería, de este modo, otra de sus características. Sin embargo conviene resaltar que existen dos disciplinas con las que la investigación sobre la paz se encuentra especialmente relacionada. Nos referimos a la teoría general del conflicto y a las relaciones internacionales.

La teoría general del conflicto puede definirse como el estudio de los diversos conflictos, comprendiendo tanto sus participantes (individuales o de grupo) como sus diversos tipos (sociales, económicos, políticos), de tal modo que se pongan de relieve su dinámica interna y se extraigan los principios que rigen estos procesos, englobándose en una teoría general del conflicto.

Las relaciones internacionales cifran su interés en los actores que interaccionan en la esfera internacional, ya sean estos Estados u organizaciones supranacionales. Como se deriva de las anteriores definiciones, las conexiones entre ambas disciplinas y la investigación sobre la paz son evidentes. Sin embargo hay dos criterios que permiten considerar a la investigación sobre la paz como una actividad científica con naturaleza e identidad propia:

En primer lugar, tanto las Relaciones internacionales como la teoría general del conflicto, tienen como objetivos últimos la explicación y comprensión de los procesos que les son propios. En este sentido se trata de actividades que caen dentro del ámbito de la investigación pura, de la Ciencia pura. Por su parte, la investigación sobre la paz, tiene como último fin el de la realización y consecución de un valor determinado como es la paz. En este sentido es plausible hablar no ya de investigación sobre la paz sino de investigación para la paz.

El segundo criterio de distinción viene dado por la especificidad de los problemas y áreas de interés sobre los que se centra la investigación sobre la paz que no siempre coinciden con los investigados por las dos disciplinas anteriormente mencionadas. Así, por ejemplo, los métodos para la resolución pacífica o negociada de los conflictos, los problemas del desarme o las cuestiones relativas a la defensa no violenta, son temas propios de la investigación sobre la paz.⁷

3) Los diferentes conceptos de paz.

Una revisión de la literatura sobre la paz permite extraer una primera conclusión: la definición de paz se construye en estrecha relación con la conceptualización de la guerra. Paz/Guerra funcionan como un par conceptual en el que el término fuerte es "guerra" y el débil "paz". En otras palabras, mientras es plausible para algunos autores la definición de la paz como la ausencia de guerra, sin embargo no tiene sentido definir la guerra como la falta de paz y en ningún autor es posible encontrar tal "boutade".

Esta relación existente entre la guerra y la paz es contemplada de dos formas básicas: a) guerra y paz como los extremos de un continuum b) guerra y paz como fenómenos entre los que se establece una relación de oposición excluyente. A continuación pasamos a exponer los contenidos de ambos enfoques.

3.1) El continuum guerra/paz.

"El punto importante es que la paz y la guerra, como hechos, difieren formalmente, más que materialmente y son diferenciables por su lugar e instrumentos antes que por sus cualidades intrínsecas como comportamiento humano. La paz, podría decirse, es la agregación de conflictos internos crónicos, difusos, no organizados; la guerra es un conflicto agudo, organizado, unificado y concentrado en la periferia del habitat de una sociedad."⁸

"La guerra y la paz no difieren en los fines perseguidos, sino tan solo en los medios utilizados para alcanzarlos."⁹

"La fórmula de Clausewitz (la guerra es la continuación de la política por otros medios) ha sido reemplazada por su contrario: la política es la continuación de la guerra por otros medios. Pero estas dos fórmulas son, formalmente equivalentes. Ambas expresan la continuidad del enfrentamiento y la utilización alternativa de medios violentos y no violentos en la persecución de fines que no difieren en su esencia".¹⁰

"(...) la naturaleza misma de la guerra ha cambiado. En particular, ya no hay una línea divisoria entre un estado de paz y un estado de guerra."¹¹

"Detrás de ambos fenómenos, guerra y paz, se encuentra la misma dimensión de poder."¹²

"Muchos políticos realistas señalan que la base común de la política, tanto en la guerra como en la paz, es concretamente la búsqueda de poder, lo que las convierte en dos partes inseparables

de la misma actividad social. Blainey (1973) sostiene que las causas de la guerra y de la paz se ensamblan entre sí: "La guerra y la paz no son compartimentos separados. La paz depende de las amenazas y la fuerza; a menudo la paz es la cristalización de fuerza pretérita." O, formulado más sucintamente: "En un sistema de política de poder, no hay diferencia entre la paz y la guerra."¹³

El anterior listado de citas (tal vez extenso, pero en ningún caso exhaustivo), ilustra una visión de la paz como un fenómeno que puede distinguirse de la guerra, pero con una distinción de grado. La centralidad no se encuentra en el empleo de los métodos pacíficos o violentos para la realización de determinados fines. El fenómeno verdaderamente importante que se encuentra entre ambas es el poder. La relación existente entre la política y la guerra constituye un tema clásico de la ciencia política. Los polos que definen el debate oscilan entre la metáfora de Maquiavelo (la política como economía de la violencia) y la tesis del mariscal prusiano Von Clausewitz (la guerra es la continuación de la política por otros medios). Ambas posturas son dos enfoques que poseen una característica común: ponen de relieve el hecho de que hay un nexo de unión entre lo político y lo militar. El fulcro en torno al cual gravitan las relaciones entre lo político y lo militar es que ambos métodos no son sino estrategias diferentes para apropiarse de un mismo recurso: el poder. Este enfoque no trata de negar la diferencia que existe entre el empleo de métodos pacíficos (preeminencia de lo político) y la utilización de una estrategia que practique la lucha armada (preeminencia de lo militar), así como tampoco entre en consideraciones de tipo ético acerca de cuales son preferibles. Lo que pone de relieve es la íntima y dialéctica relación que existe entre ambos extremos del continuum.

3.2) Guerra y paz como fenómenos diferentes.

"Aunque la guerra representa la violencia humana en su forma más intensa, no es simplemente violencia humana. es adicionalmente

alguna otra cosa, algo con una configuración distintiva y totalmente especial. Las características de esta configuración cubren una amplia variedad de fenómenos, incluyendo los siguientes: en primer lugar, las guerras han tendido desde la antigüedad, a tener un comienzo claro y definido y un final igualmente claro y definido; y diversos ceremoniales han estado implicados tanto en la iniciación como en la terminación de la guerra."¹⁴

"Las nociones acerca de algún espacio existente entre la guerra y la paz son ya sea contradictorias, ya ininteligibles".¹⁵

Las dos citas anteriores son otros tantos ejemplos que resumen la concepción según la cual entre guerra y paz existe una frontera nítida y bien definida. Una vez sentada esta visión es pertinente preguntarse acerca de cuál es el criterio que permite distinguir entre una y otra situación. Volveremos con mayor extensión sobre este punto más adelante. Baste por ahora indicar que los criterios delimitadores se dividen en dos grandes grupos: aquéllos que se basan en una distinción de tipo cualitativo, poniendo de relieve la distinta naturaleza de ambos fenómenos y aquellos otros que establecen un criterio basado en la cuantificación y las cifras.

4) La conceptualización de la paz.

Puede afirmarse sin temor de caer en una hipérbole que las tipologías de la paz alcanzan una variedad tal que prácticamente cada autor formula la suya propia. Pero aún a pesar de la diversidad, es posible encontrar con más o menos variantes, una dicotomía que distingue básicamente dos tipos de paz.

Así se distingue un concepto de paz que podemos denominar holístico o paz positiva que se caracterizaría por la ausencia de violencia, tanto directa como estructural o indirecta. El estado de paz vendría a coincidir con una situación de justicia en las que las relaciones intergrupales son de tipo cooperativo y se encuentran vigentes en su plenitud el cumplimiento de los Derechos Humanos.

Del examen de las características que a esta noción de paz se le adscriben en las diferentes culturas es posible extraer tres, que la sintetizan: a) realización de la justicia b) mantenimiento del orden c) tranquilidad del espíritu¹⁶. Por tanto se trataría de un modelo ideal en el que el concepto de paz se asocia con otros valores considerados deseables como la justicia, la libertad y la ausencia de cualquier tipo de conflicto.

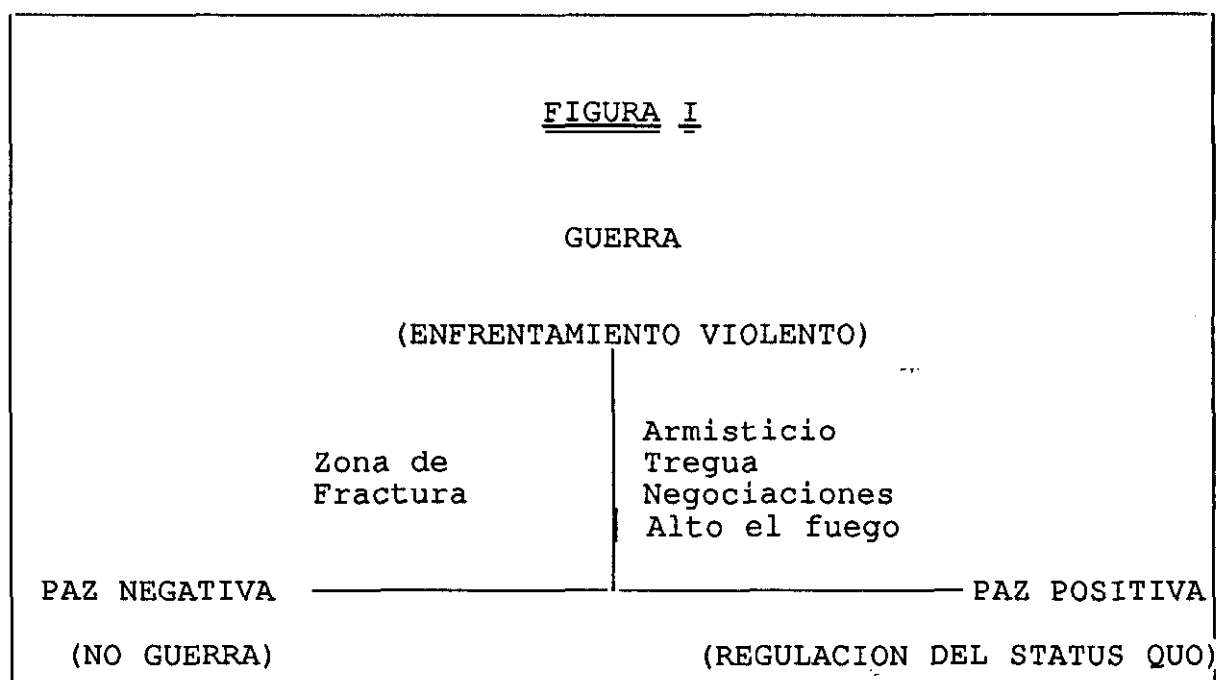
Al lado de la caracterización holística de la paz, anteriormente descrita, hay otros autores que manejan una concepción de la misma con un carácter restringido o paz negativa. En este sentido negativo, la paz vendría definida por la ausencia de violencia sistemática, organizada y directa. Esta concepción de la paz deja abierta la posibilidad a la existencia del conflicto: "La paz entendida como no guerra puede definirse como el estado en el que se encuentran grupos políticos entre los cuales no existe una relación de conflicto caracterizada por el ejercicio de una violencia durable y organizada. De esto se deriva que: a) Dos grupos pueden tener entre sí un conflicto sin estar en guerra, ya que el estado de paz no excluye el conflicto sino solo el conflicto que se conduce mediante el ejercicio de la violencia durable y organizada; b) Dos grupos políticos no deben considerarse en estado de guerra si en sus relaciones se verifican casos de violencia esporádica, como por ejemplo los incidentes de frontera.¹⁷

En el Derecho Internacional podemos encontrar una acepción de paz positiva, como un concepto técnico-jurídico que no tiene que ver con la definición de paz holística o positiva que hemos dado más arriba y que pertenece a los discursos teológico y filosófico. En términos legales se habla de paz positiva puesto que comprende el complejo entramado de las regulaciones que establecen el status quo y el modo de funcionamiento de las relaciones que se establecen entre estados una vez que han puesto final a la guerra que los enfrentaba. La caracterización de la paz como positiva no tiene que ver aquí con una valoración de tipo moral que establezca la superioridad y deseabilidad de la paz frente a la guerra sino que hace referencia a un conjunto de reglas y proposiciones y por tanto

a dotar de contenido a la situación de paz, a una acepción de la paz específica y no genérica como en el caso de los discursos teológico y filosófico.

Entre la paz positiva entendida en su acepción jurídica, la paz negativa entendida como la ausencia de guerra y, por último, la guerra como enfrentamiento violento organizado, sistemático y durable, pueden establecerse una serie de relaciones que resultan de utilidad a la hora del análisis. Así, entre guerra y paz positiva se establece una relación contradictoria. Ambos términos no agotan la totalidad de las relaciones que pueden existir entre dos grupos organizados (sean éstos estados, partidos políticos, clases sociales, etc). No es una relación excluyente sino que ambos términos lo que definen son los puntos extremos de una escala. Existe por tanto una zona de transición, una zona gris en la que se pueden producir y se producen situaciones intermedias entre la perfecta regulación de la convivencia, el establecimiento de un status quo cooperativo y el enfrentamiento violento. Esta zona intermedia no es una situación de guerra pero aún no es la paz. La variedad de escenarios posibles de esta zona intermedia incluye situaciones tales como, por ejemplo, el cese de hostilidades, el alto el fuego, la tregua, las negociaciones para poner solución consensual al enfrentamiento violento, etc.

Por otra parte, la relación que se establece entre guerra y paz en sentido negativo es entre términos contrarios. No existe una zona intermedia sino que ambas posiciones agotan las relaciones posibles entre grupos organizados: si hay guerra no hay paz y viceversa. De forma gráfica:



5) Tipología de la paz.

Lo que ya se ha convertido en un leitmotiv en las páginas precedentes (la falta de criterios comunes) afecta también a las clasificaciones que sobre los distintos tipos de paz es posible hallar en la literatura. En efecto, existen una pluralidad de taxonomías y de criterios que identifican diferentes tipos de paz. Una de las más extendidas es la de R. Aron¹⁸ (ver figura II). En ella se distinguen tres tipos fundamentales de paz: paz de potencia, paz de impotencia y paz de satisfacción.

La paz de potencia se basa en los recursos de poder que los grupos políticos pueden utilizar en sus relaciones¹⁹. Dentro de la paz de potencia se distinguen tres categorías:

- * Paz de equilibrio: se produce cuando los grupos políticos se relacionan en pie de igualdad al poseer similares recursos de poder.
- * Paz de hegemonía: se establece una relación de desigualdad basada en el predominio del grupo que mas recursos de poder posee frente al restos de los grupos, más débiles que este.

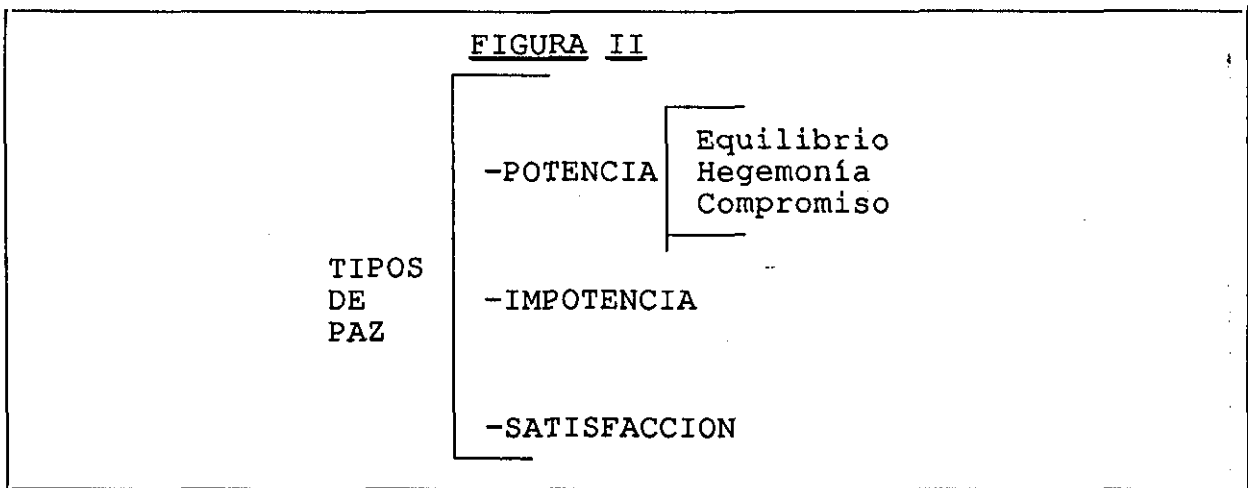
- * Paz de compromiso: similar a la anterior pero se diferencia en que el dominio exige el empleo de la fuerza.

El segundo tipo es denominado paz de impotencia. Esta situación se asemeja a un equilibrio basado en el terror que preside las relaciones entre unidades políticas que poseen la capacidad de producirse mutuamente daños de gran envergadura.

Finalmente, la paz de satisfacción, supone una relación de tipo cooperativo, basada en la confianza recíproca en la que cada una de las unidades políticas no alberga pretensiones amenazantes hacia el resto.

La anterior tipología no agota las clasificaciones de la paz y además es insatisfactoria²⁰. En primer lugar, se encuentran ausentes al menos dos tipos de paz: la paz de exterminio y la paz confederal. La primera vendría caracterizada por la desaparición del oponente. Ciertamente es que en la actualidad es poco frecuente que los conflictos terminen con la desaparición física de alguno de los adversarios, sin embargo en la historia se encuentran ejemplos (Paraguay durante la guerra de la Triple Alianza) y en cualquier caso es perfectamente legítimo y necesario distinguirla analíticamente. En cuanto a la paz confederal es aquella que se produce sobre la base de un acuerdo.

Por otra parte, la distinción entre paz de potencia y paz de impotencia es inexacta. El equilibrio del terror no nace de la impotencia sino del poder en su grado máximo, de la superpotencia. Se trataría de una forma extrema de la paz de equilibrio. La situación de equilibrio, implica un balance tanto del poder (la potencia) como de la impotencia.



6) La conceptualización de la guerra.

La revisión de la bibliografía sobre la guerra revela que existen dos grandes grupos de criterios utilizados para la delimitación de la misma. El primero de ellos está constituido por aquellos autores que formulan la conceptualización de la guerra desde criterios cualitativos, esto es, tomando como eje de la definición los rasgos y características que describen la naturaleza del fenómeno. El segundo, agrupa a los que trazan las fronteras del concepto basándose en criterios cuantitativos, en definitiva, en las cifras.

A su vez, al interior del grupo cualitativo es posible distinguir dos categorías, según los rasgos que se privilegien en el análisis: concepción legal-formal y concepción sociopolítica.

6.1) La definición legal-formal.²¹

El concepto que late tras las definiciones jurídico-legales de la guerra es el concepto de soberanía. Así, una lucha solo puede considerarse guerra si los adversarios son unidades políticas soberanas. Q. Wright²² definió la guerra como "una condición o período de tiempo en que prevalecen normas especiales que permiten y regulan la violencia entre gobiernos, o un procedimiento de

violencia regulada mediante el cual se zanja las disputas entre gobiernos".

Se trata de una concepción altamente restrictiva y que deja fuera a la gran mayoría de lo que se denomina guerra. Los límites estrechos de esta concepción formalista quedan ilustrados por la posición sostenida por Reves²³ quien tras afirmar que la guerra es el enfrentamiento entre unidades políticas soberanas continúa sosteniendo que la guerra cesa en el momento en que el poder soberano es transferido a una unidad más amplia. De este modo, solamente la transferencia de soberanía es el elemento que puede desencadenar una guerra.

6.2) La definición sociopolítica.

Mayor interés reviste, no solo para los objetivos de este trabajo, sino también porque da cuenta de parcelas más amplias de la realidad, las concepciones que sobre la guerra se han definido desde un criterio sociopolítico.

Sin embargo hay que tener en cuenta que la mayoría de los autores clásicos restringen la posibilidad de la guerra a su dimensión internacional o interestatal. El supuesto básico que subyace a tal limitación radica en la distinción entre los conflictos nacionales, susceptibles de ser solucionados a través de mecanismos pacíficos, frente a los conflictos que tienen como escenario la esfera internacional en la que reinaría un estado de anarquía análogo al "estado de naturaleza" formulado por Hobbes.

Autores como Clausewitz, Sorel o Kallen participan de este enfoque así como los que se encuadran en el paradigma o escuela del "realismo político".

La ampliación de los límites de la definición sociopolítica de la guerra no se produce hasta que no se toma contacto con la producción teórica de autores más próximos a nuestros días. Quizás

uno de los primeros que formula una definición de más largo alcance sea A. Johnson:

"(...) un conflicto armado entre grupos de población entendidos como unidades orgánicas como razas, tribus, Estados o unidades geográficas menores, partidos religiosos o políticos, clases económicas."²⁴

Esta definición constituye un avance sobre la anterior tradición y una aproximación al fenómeno de la guerra que se puede caracterizar como propiamente sociopolítica por cuanto incluye a cualquier grupo humano que tenga la determinación, capacidad y recursos para alzarse en armas frente a otro.

A partir de este primer avance, el concepto de guerra se va enriqueciendo y adquiriendo una mayor potencia analítica y explicativa, siendo capaz de captar, cada vez más, un número mayor de dimensiones del fenómeno:

"(...) el uso aprobado de armas letales por parte de miembros de una sociedad contra miembros de la otra. Es llevada a cabo por personas entrenadas que operan en equipos dirigidos por un grupo distinto que adopta las decisiones políticas y está apoyada de modos diversos por la población no combatiente".²⁵

"(...) un posible modo de actividad política orientada a resolver eficaz y favorablemente un determinado conflicto de intereses. En este sentido, la guerra es solamente una de las muchas formas de resolución de conflicto, siendo otras la negociación, la conciliación, la mediación, el arbitraje y la adjudicación. Es solamente un subconjunto particular del conjunto más amplio de todos los modos de conflicto, que abarca todas las situaciones socialmente (si no jurídicamente) reconocidas en las que tienen lugar hostilidades armadas de considerable magnitud sobre una base sistemática y continua por parte de las fuerzas armadas de dos o más facciones políticas, organizaciones, naciones, gobiernos o Estados. Dado que el término "guerra" comporta

implicaciones y connotaciones jurídicas que ningún organismo político admite públicamente sufrir o arriesgar, la situación de guerra de facto será designada como de "hostilidades".²⁶

En síntesis, la definición de guerra en un sentido sociopolítico supone los siguientes rasgos:

- 1) existen al menos dos grupos hostiles;
- 2) al menos uno de estos grupos emplea la fuerza armada (el ejército, la policía, las fuerzas guerrilleras);
- 3) los choques, aunque sean esporádicos, se extienden en un periodo de tiempo considerable;
- 4) ambos bandos están organizados en alguna medida.²⁷

6.3) La definición cuantitativa.

Cronológicamente, los intentos de fijar un umbral cuantitativo a partir del cual se pueda hablar de guerra, son los más recientes. En efecto, es a partir de los años sesenta cuando la moda empirista²⁸ influye a algunos investigadores que formulan caracterizaciones de la guerra basadas fundamentalmente en las cifras. A modo de ejemplo, Richardson²⁹, ensaya una clasificación de "todas las luchas mortales" basándose en el número de muertos. Construye de este modo un continuum que se extiende desde un muerto (asesinato) hasta diez millones de muertos (Segunda Guerra Mundial). El criterio que permitía hablar de una situación de guerra se situaba en torno a los mil muertos. Nos parece de escasa utilidad el tratar de formular una definición de guerra basándose solo en los criterios cuantitativos. Si exclusivamente se toman como puntos de referencia el número de víctimas que producen las guerras, estamos desconociendo importantes dimensiones del fenómeno y descontextualizándolo y por tanto produciendo un reduccionismo que lleva a agrupar de forma artificial fenómenos que difieren entre sí.

7) Tipología de la guerra.

Si a la hora de referirnos a las tipologías sobre la paz, mencionamos como característica básica la pluralidad y variedad de las mismas, por lo que se refiere a la tipología de la guerra, la situación es similar. Nos limitaremos por tanto a exponer con pretensiones ilustrativas y en ningún caso exhaustivas algunas de las que se han formulado.³⁰

G. Bouthoul y R. Carrère³¹ desarrollaron la siguiente clasificación:

FIGURA III

A) CONFLICTOS
ARMADOS
MAYORES
(MACROCONFLICTOS)

Guerras exteriores y guerras civiles
Ocupación por la fuerza
Invasión militar
Revoluciones
Levantamientos e insurrecciones
Masacres
Disturbios violentos

B) CONFLICTOS ARMADOS MENORES (MICROCONFLICTOS)

Los criterios que permitían calificar a un conflicto como macroconflicto consistían en que éste tenía que puntuar positivamente al menos en alguno de los siguientes criterios:

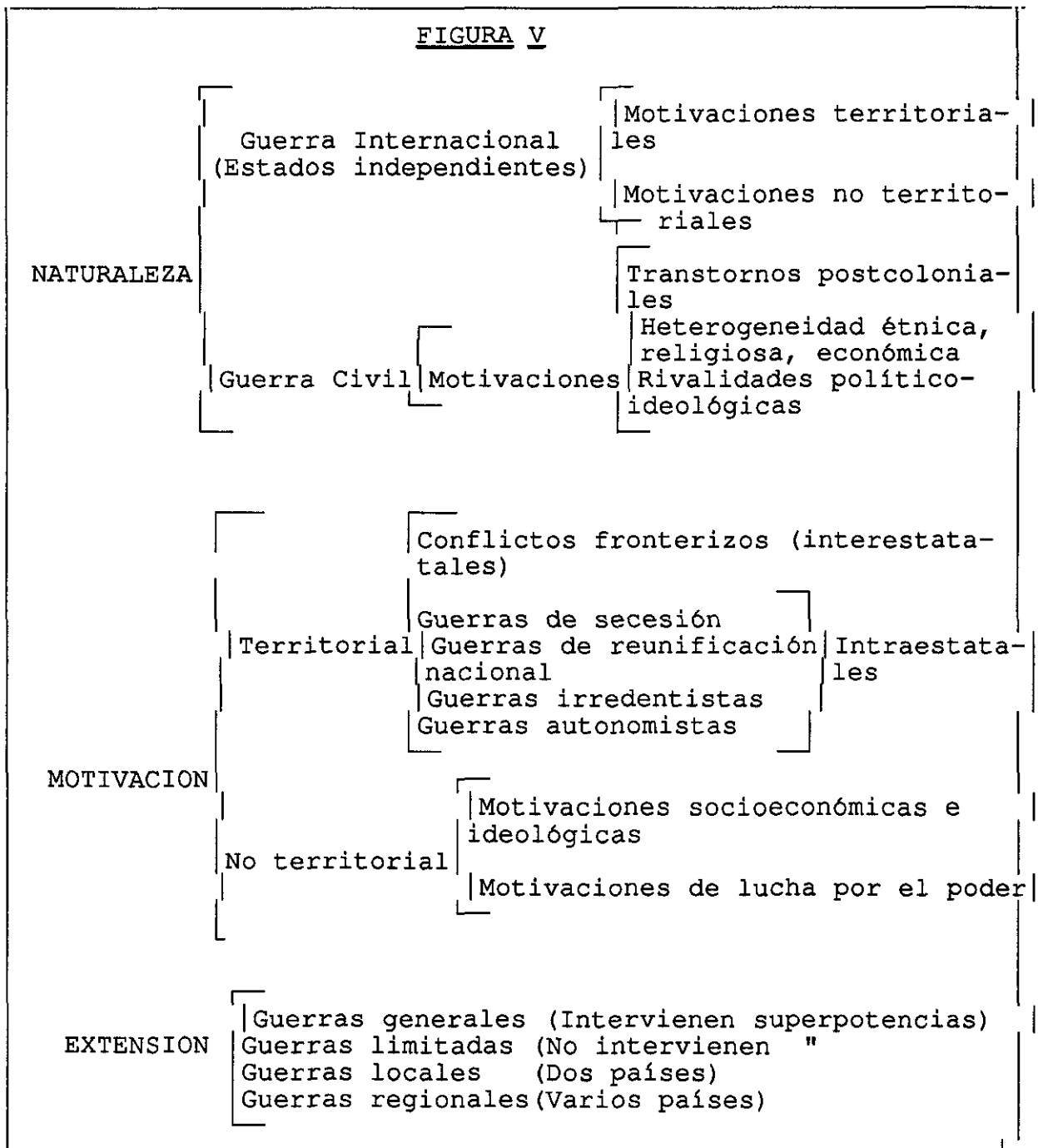
- Implicación de mas de un Estado
- Efectos producidos en al menos una provincia o sobre la capital.
- Duración del conflicto superior a un año.
- Bajas superiores a los 1000 muertos en combate.
- Consecuencias internas importantes (secesión o cambio de gobierno).
- Consecuencias internacionales importantes (anexión, independencia, desaparición o nacimiento de una nación).

En el curso de su investigación ambos autores refinaron su tipología. El conflicto armado vino a ser visto como una escalada desde un proceso de infraconflicto hasta uno de ultraconflicto:

FIGURA IV

- F) Ultraconflictos (guerras atómicas, biológicas y químicas).
- E) Hiperconflictos (guerras mundiales).
- D) Macroconflictos (guerras locales y limitadas).
 - * guerras exteriores
 - * guerras mixtas (intervenciones extranjeras).
 - * guerras civiles
- C) Conflictos medios (intermedios entre guerras limitadas y microconflictos).
- B) Microconflictos.
 - * interestados.
 - * intraestados.
- A) Infraconflictos.

Djalili³² desarrolla otra clasificación. El interés de su taxonomía reside en que está específicamente concebida para ser aplicada a los conflictos armados que se producen en el Tercer Mundo. Hay tres criterios en los que se basa la tipología: la naturaleza, las motivaciones y la extensión de los conflictos. Cada una de estas tres tipologías se divide en dos partes. La tipología basada en la naturaleza del conflicto abarca tanto a los conflictos internacionales como a los nacionales; las motivaciones pueden ser ya territoriales ya no territoriales; y la tipología basada en la extensión del conflicto incluye tanto a los conflictos limitados como a los de gran envergadura:

FIGURA V

Finalmente y debido a que, como veremos más adelante, la guerra civil o intraestatal resulta un factor relevante en los objetivos del presente trabajo, conviene ampliar la caracterización que diversos autores han planteado sobre los conflictos internos. Rosenau³³, distingue tres tipos de guerra interna: guerras "personales", libradas tan solo en torno a cuestiones tales como la de quienes van a ocupar las funciones de gobierno, guerras de "autoridad", libradas adicionalmente, en torno a las disposiciones para el desempeño de esos papeles y guerras "estructurales", en las que se encuentra en juego la estructura económica y social, adicionalmente a las cuestiones personales y de autoridad.

NOTAS

1. Como hechos más significativos que ilustran este desarrollo institucional, cabe citar, los siguientes:

- En 1961 surge el Canadian Peace Research Institute, que cuenta con dos publicaciones, el Peace Research Abstract Journal (1964) y la revista Peace Research (1969).
- En 1964 se funda la revista Journal of Peace Research, editada por la sección de investigaciones sobre los conflictos y la paz del Instituto de Investigaciones Sociales de Oslo. Esta sección pasará a partir de 1966 a constituirse como institución independiente, denominándose International Peace Research Institute.
- El gobierno sueco funda en 1966 el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Esta institución publica el anuario World Armament and Disarmament Sipri Yearbook desde el año 1969.
- La entidad alcanzada por la investigación sobre la paz lleva a que en 1964 se funde una asociación internacional, IPRA (International Peace Research Association) que publica el boletín bimensual Peace Research Newsletter.

Pontara G. (voz "Investigación científica sobre la paz") en Bobbio N., Mateucci N. y Pasquino G. Diccionario de Política (suplemento), Ed. Siglo XXI, México, 1988.

2. Galtung J. "Editorial" en Journal of Peace Research, vol. 1, Oslo 1964.

Schmid H. "Politics and Peace Research" en Journal of Peace Research, vol. 5, Oslo, 1968.

3. Arenal C. del Introducción a las relaciones internacionales, Ed. Tecnos, Madrid 1984.

4. Arenal C. "La investigación para la paz" en Revista del IRIPAZ, N. 2, Guatemala, 1990.

5. Esta distinción está hecha por Curle y la tomamos de Celestino del Arenal op. cit.

6. Gori U. (voz "Investigación científica sobre la paz") en Bobbio N. y Mateucci N. Diccionario de Política, Ed. Siglo XXI, México, 1982.

7. Pontara G. op. cit.

8. Kallen H. "Of War and Peace", Social Research Sept. 1939, tomado de Van Der Dennen H. "Sobre la guerra: Conceptos, definiciones, datos de investigación. Un breve examen de la literatura y la bibliografía existentes" en Anuario de estudios

sobre paz y conflictos, vol. 1, Ed. Fontamara, Barcelona, 1986.

9.Barbera H. Rich nations and poor in peace and war, Lexington books, Lexington, 1973 tomado de Van Der Dennen, op. cit.

10. Aron R. Paz y guerra entre las naciones, Ed. Revista de Occidente, Madrid, 1963 tomado de Van Der Dennen H. op. cit.

11.Eccles H. Military concepts and philosophy, Rutgers University Press, New Brunswick, 1965 tomado de Van Der Dennen H. op. cit.

12.Barbera H. op. cit.

13.Schwartzenger G. Peace and war in international society, International Social Science Bull, 1950 tomado de Van Der Dennen H. op. cit.

14.Brodie B. Guerra y política, FCE, México, 1978 tomado de Van Der Dennen H. op. cit.

15.Wells D. The war Myth, Pegasus, New York, 1967 tomado de Van Der Dennen H. op. cit.

16.Gori U. op. cit.

17.Bobbio N. (voz "Paz") en Bobbio N. y Mateucci N. op. cit.

18.Aron R. op. cit.

19. Se entiende por grupo político, estados organizaciones, etc. Aunque Aron siempre piensa en términos de estados.

20.Hacemos nuestras las críticas formuladas por N. Bobbio en Diccionario de política, op. cit.

21. No nos extendemos porque desde el punto de vista adoptado en esta investigación los aspectos legales tienen un interés marginal. Nos limitamos por tanto a dar cuenta de que este enfoque existe y a señalar sus principales rasgos.

22.Wright Q. "Changes in the conception of war", American Journal of International Law N. 18, tomado de Van Der Dennen H. op. cit.

23.Reves E. Anatomy of peace, Harper and Row, New York, 1945 tomado de Van Der Dennen op. cit.

24.Johnson A. "War", Encyclopaedia of Social Sciences, Vol 15, McMillan, New York, 1935 tomado de Van Der Dennen op. cit.

25.Wallace M. War and rank among nations, Heath, Lesington, 1973 tomado de Van Der Dennen op. cit.

26. Barringer R. War: patterns of conflict, MIT Press, Cambridge, 1972 tomado de Van Der Dennen H. op. cit.

27. Djalili en Anuario de la UNESCO

28. Una valoración de las implicaciones que el empirismo supuso para las Ciencias Sociales se encuentra en Mills W. La imaginación sociológica, FCE, México, varias ediciones.

29. Richardson L. Statistics of deadly quarrels, Boxwood Press, Pittsburgh, 1960 tomado de Van Der Dennen op. cit.

30. Además de las aquí expuestas se pueden encontrar otras tipologías en: Singer y Hall (G. Kühler en Anuario), Wright Q. A study of War, University Chicago Press, Chicago, 1942. Wright Q. "The escalation of International conflicts", Journal of conflict Resolution N. 9, 1965), Midlarsky (1975), Luard (1968).

31. Jongman B. y Tromp H. "Guerra, conflicto y violencia política: descripción de cinco proyectos de recopilación de datos" en Anuario de estudios sobre paz y conflictos, Ed. Fontamara, Barcelona 1986, vol. 2.

32. Djalili M. "Reflexiones sobre una tipología de los conflictos en el Tercer Mundo" en Unesco op. cit.

33. Rosenau J. (ed.) International aspects of civil strife, Princeton Univ. Press, Princeton, 1964.

CAPITULO SEGUNDO. LA RESOLUCION DE LOS CONFLICTOS: NEGOCIACION, MEDIACION Y ARBITRAJE.

En este capítulo ofrecemos una síntesis de cuales han sido las principales aportaciones que desde la literatura especializada se han formulado para la resolución pacífica de los conflictos. En su organización interna, el capítulo aparece estructurado en tres partes. En la primera parte, la introducción, se define que es lo que se entiende por negociación, mediación y arbitraje. Las dos siguientes secciones en las que se divide este capítulo aparecen dedicadas a la negociación y a la mediación respectivamente. La estructuración de ambas secciones es similar: primero se ofrece una descripción de los distintos elementos y variables que intervienen en cada uno de estos procesos de resolución de conflictos. Finalmente se cierran ambas secciones con la exposición de algunos modelos teóricos que organizan y establecen hipótesis acerca de las relaciones y nexos causales existentes entre los elementos y variables expuestos en primer lugar.

Tanto la paz como el conflicto son situaciones que pueden ser consideradas como normales en el sentido de que ninguna de las dos son anomalías o patologías. Ambos hechos se producen con la suficiente periodicidad como para que formen parte de la dinámica de las sociedades. Sin embargo es indudable que una relación de tipo conflictivo acarrea una serie de costes. Costes de tipo económico puesto que una relación conflictiva conlleva una acumulación de recursos para tratar de lograr una posición ventajosa sobre el adversario. Pero además, existen una serie de costes en términos de los participantes, de los actores que se enfrentan entre sí. No hay duda de que las situaciones de conflicto, una vez que se superan determinados niveles en el escalamiento del mismo tienden a producir en los participantes una sensación de agotamiento por las energías empleadas. Esto es bien visible cuando la situación conflictual es de tal magnitud que entraña el empleo de la violencia física. En este tipo de situaciones las energías y el esfuerzo que se requieren para poder

sostener el enfrentamiento con el adversario son percibidos como una situación que en algún momento debe finalizar. El imaginario social de las colectividades que se han visto envueltas en situaciones de conflicto agudo revela que el hecho de los combates marca un hito en la percepción que el grupo tiene de su propia historia. Así, hay un antes y un después de la guerra. Un antes y un después definido por los límites espacio-temporales del conflicto en su fase aguda, convirtiéndose éste en un punto de referencia que permanece con toda nitidez en la memoria colectiva.

En definitiva lo que queremos poner de manifiesto es que todo conflicto tiene un comienzo y un final. El final del conflicto, no tiene por qué significar que las causas que lo motivaron han perdido vigencia. El conflicto no es más que una fórmula, entre otras posibles, para tratar de solucionar las diferencias que existen entre dos o más adversarios. Otra fórmula es tratar de llegar a un acuerdo a través de métodos que no entrañen la violencia física. Ambos métodos tienen un coste. Comenzamos señalando que el conflicto es costoso, pero el consenso también tiene sus costes. El pacto supone la dejación de derechos. Para nuestros propósitos, por el momento poco importa que éstos sean legítimos o no. Lo que es relevante es que cada una de las partes que se enfrenta siente que sus motivos están plenamente justificados hasta el punto de ser capaz de entrar en liza con quién se atreva a dudar de dicha legitimidad. El acuerdo con quien hasta entonces ha sido el enemigo no es fácil; es por el contrario una situación que conlleva un precio.

Si las dos situaciones -conflicto y acuerdo- entrañan costes, el que las diferencias se solucionen a través de métodos pacíficos o mediante la violencia depende de un balance entre los costes de ambas. Así, cuando al menos uno de los contendientes evalúa que el coste del conflicto es demasiado elevado frente al coste de una solución negociada se produce la detención del conflicto. Ello no significa que las causas que desencadenaron las hostilidades desaparezcan. Simplemente, la capacidad de uno o de ambos contendientes para dirimir sus diferencias a través de la violencia

ha disminuído hasta un nivel tal que hace que la negociación aparezca como una posibilidad atractiva:

"Los planes de paz han tenido todos éxito en eliminar algún motivo o tipo de conflicto, pero nunca la guerra misma. (...) Porque los planes de paz, lo mismo que el pacifismo tradicional, no recurren sino a los aspectos históricos y episódicos de las guerras, que son su superestructura, y no a las causas sociológicas que son su infraestructura permanente".¹

"Puede ocurrir que las partes en conflicto quieran cesar el combate solamente cuando reconozcan que sus objetivos no pueden ser alcanzados sino a un precio que no están dispuestas a pagar o más, generalmente, cuando lleguen a la conclusión de que la continuación del conflicto es menos atractiva que la paz. En ninguno de los casos quieren aceptar la derrota, aunque acepten detenerse sin haber logrado la victoria. En tales situaciones pueden sentirse impulsadas a explorar las posibilidades de un compromiso".²

La solución negociada de un conflicto, esto es que no implique la victoria de alguna de las partes, se produce como fruto de la interacción de ambos contendientes. Como mínimo hay dos situaciones potenciales que den inicio a las negociaciones. En primer lugar, la parte potencialmente vencida, aquélla que experimenta la peor suerte, puede solicitar al adversario el fin de las hostilidades cuando perciba que el coste de seguir manteniendo el conflicto es superior a la alternativa de la negociación. La segunda situación es cuando ambas partes perciben que ninguna de las dos tiene posibilidades de vencer al adversario. En este momento la guerra pierde su carácter instrumental y se convierte en un juego perverso de destrucción por destrucción sin que sea capaz de producir réditos en el sentido de asegurar la obtención de los objetivos que desataron el comienzo del conflicto.

1) Introduccion.

Una vez que alguna de las dos situaciones anteriores se han producido, ante ambos contendientes se despliegan tres modos de resolución del conflicto: negociación, mediación y arbitraje.

La negociación es un procedimiento de resolución de un conflicto entre dos o más partes enfrentadas consistente en el desarrollo de discusiones a través de representantes oficiales durante el curso de las cuales, ambas o todas las partes modifican sus demandas con la finalidad de llegar a un acuerdo aceptable por todos.

La mediación es un tipo de negociación, en el sentido anteriormente descrito, en el que interviene una tercera parte neutral con la función de facilitar el acuerdo entre las partes contendientes.

El arbitraje se produce cuando los adversarios recurren a una tercera parte neutral con la intención de someter las diferencias a su criterio para que solucione la controversia. La figura del árbitro se asemeja a la del juez puesto que ambas partes coinciden en que la decisión del árbitro será inapelable. Así, mientras que el mediador tiene un papel puramente funcional, el árbitro goza de poder de decisión.

Desde el punto de vista politológico y sociológico la negociación y la mediación ofrecen mayor interés que el arbitraje. En efecto, este último procedimiento de resolución de los conflictos constituye una técnica jurídica regulada por el derecho. Por tanto, a los efectos de la presente investigación, son la negociación y la mediación los métodos para la resolución de los conflictos que centrarán nuestra atención.

2) La Negociación.

La premisa previa al establecimiento de un proceso de negociación entre partes en conflicto, la constituye la motivación para negociar. Una vez que alguna de las partes enfrentadas o ambas experimentan que el coste del conflicto es superior al del acuerdo, el siguiente paso es el de encontrar algún tipo de interés común o complementario sobre el que basar el proceso de acercamiento. La motivación para negociar se basa entonces en intereses de dos tipos: comunes y/o complementarios³. Los intereses comunes consisten en compartir el mismo objeto o beneficiarse de la misma combinación que, sin embargo, no pueden lograr sin sumar sus esfuerzos (ej: las treguas militares). Intereses complementarios son aquellos en los que ambas partes obtienen un menor beneficio de sus decisiones por separado que si se toman en común (ej: aranceles comerciales).

De acuerdo con Schelling⁴, hay que distinguir dos grandes tipos de negociaciones, utilizando como criterio de clasificación la fluidez de la comunicación. La negociación tácita es aquella en la que la comunicación es incompleta o imposible. Puesto que no existe comunicación o ésta es incompleta, el basamento de este tipo de negociación son las suposiciones y expectativas mutuas que sobre la conducta del adversario formulan ambas partes contendientes. El ejemplo de este tipo de conducta lo constituye el acuerdo tácito de no usar armas químicas durante la Segunda Guerra Mundial. La negociación explícita supone la comunicación plena y directa entre las partes en conflicto.

2.1) El contenido de la negociación.

Pareciera que el objetivo único de una negociación es el de llegar a un acuerdo. Y efectivamente así ocurre en buena parte de los casos. Sin embargo no puede dejarse de desconocer que al lado de este objetivo hay otros que también pueden pretenderse cuando se entabla un proceso de negociación. El hecho de que dos partes que han sostenido combates se comuniquen entre sí, supone una

legitimación para ambos contendientes. Así, el propósito de alguna o ambas partes al sentarse a la mesa para discutir sus diferencias puede que sea el de la propaganda. Otro objetivo puede ser el de una simple toma de contacto en el que se intercambien puntos de vista, de cara a la verdadera negociación.

El propio contenido de los temas que son objeto de las conversaciones es una materia que se acuerda entre ambas partes antes del inicio de las negociaciones. El contenido de la agenda, del orden del día, exige que ambas partes acuerden cuál es el conjunto de temas sobre los que están dispuestos a tratar. Cada una de las partes clasificará los temas en dos grandes grupos: los negociables y los irrenunciables. La dificultad de obtener un acuerdo sobre el orden del día estriba en que su composición puede favorecer a una u otra parte en función de los temas que se incluyan. Cada parte trata de llegar a la mesa de negociaciones en las mejores condiciones posibles frente a su adversario. Uno de los mecanismos que se emplean con relativa frecuencia consiste en plantear el cumplimiento de una serie de condiciones previas antes de que se acepte la inclusión de un determinado tema en el orden del día, vale decir, que ese tema adquiriera la categoría de materia negociable. El objetivo que mueve a la parte que plantea las condiciones previas no es otro que el de debilitar la capacidad negociadora del adversario. Esta situación dilata el proceso de conformación de la agenda u orden del día y por tanto retrasa el comienzo de la negociación. El que finalmente se llegue a un consenso sobre los temas objeto de negociación mediante el cumplimiento, retiro o modificación de las condiciones previas depende de la correlación de fuerzas que exista entre ambos oponentes. Como regla general puede afirmarse que si la parte más perjudicada por la ausencia de negociaciones es aquella que ha planteado las condiciones previas, éstas muy probablemente acaben por retirarse. Por el contrario, si las condiciones han sido formuladas por la parte que se encuentra en una situación de ventaja frente al contrincante y por tanto cuenta con los recursos necesarios para afrontar los costes de la continuación del conflicto, el desenlace más probable es que no se produzca la

negociación hasta que dichas condiciones hayan sido satisfechas en todo o en parte.⁵

En definitiva, lo que ambas partes logran cuando se ponen de acuerdo en cuales son los temas que constituyen la agenda, es la definición de los parámetros que acotan el área en la que será posible un futuro acuerdo si las negociaciones culminan con éxito. El orden del día delimita la extensión y las dimensiones del terreno en el que discurrirá el proceso negociador. Este área se denomina "espacio continuo de negociación"⁶:

Las figuras VI y VII ilustran de forma gráfica la constitución del espacio continuo de negociación. Supongamos que nos encontramos en una situación de negociación entre los participantes A y B. Cada uno de ellos definirá cuales son los temas que a su juicio son negociables. Lógicamente en este listado si se pudiera elegir libremente cada uno de los contrincantes incluiría aquellos aspectos que le son más favorables a sus intereses. En las figuras esta posición más favorable (PMF) aparece situada en los extremos del diagrama. Sin embargo, es poco realista que alguna de las partes logre que la otra acepte de forma global e incuestionable la posición del oponente. Por tanto ambos negociadores tendrán que desplazarse en dirección hacia la PMF de su contrario. Este desplazamiento tiene un límite: aquel punto que de superarse haría que los costes del acuerdo que se lograra en esos términos fuera menos atractivo que la posibilidad de continuar el conflicto. Este punto es el límite que ambas partes no estas dispuestas a traspasar. El intervalo que se extiende para cada una de las partes entre su PMF y su límite es el área en la que ambas partes están dispuestas a negociar el acuerdo. Si como en el caso de la Figura VI, ambos intervalos se solapan se constituye un campo de intercambio delimitado por los límites respectivos de cada parte en el que si la negociación se culmina con éxito se encontrará el acuerdo. La localización exacta del punto del campo de intercambio en el que se ubicará la solución negociada a las diferencias dependerá del poder relativo de cada una de las partes así como de su habilidad.

La Figura VII nos ilustra la situación en la que ambos contendientes definen un límite lo suficientemente próximo a sus PMF respectivas como para que no exista un solapamiento de los intervalos de acuerdo de cada una de las partes. En este caso no existe campo de intercambio al no producirse la intersección entre los intervalos de acuerdo de cada una de las partes. El desenlace de esta situación es o la imposibilidad de poder entablar negociaciones o bien la modificación de una de las partes o de ambas de su PMF y su límite hasta lograr una situación como la descrita en la Figura VI. El que no se entablen negociaciones o que la modificación de los parámetros sea una decisión unilateral o por el contrario sean ambas partes las que modifican su posiciones de partida es una cuestión que remite de nuevo a la correlación de fuerzas entre los contendientes. Ambos diagramas son una representación estática de lo que ocurre en la realidad. Precisamente, la negociación se caracteriza por ser una situación fluida a lo largo de la cual ambas partes revisan y redefinen sus posiciones y sus límites de forma que el espacio continuo de negociación se encuentra sometido a una constante redefinición en los parámetros que lo acotan.

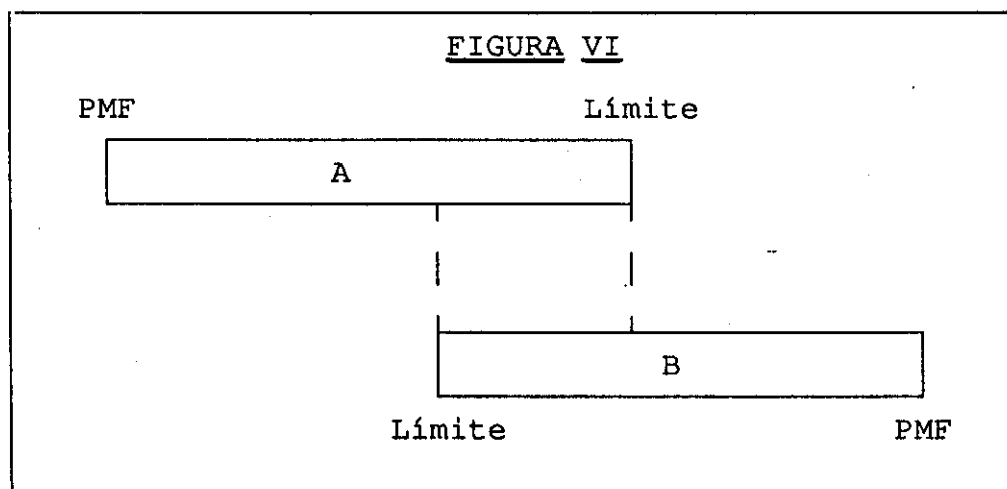
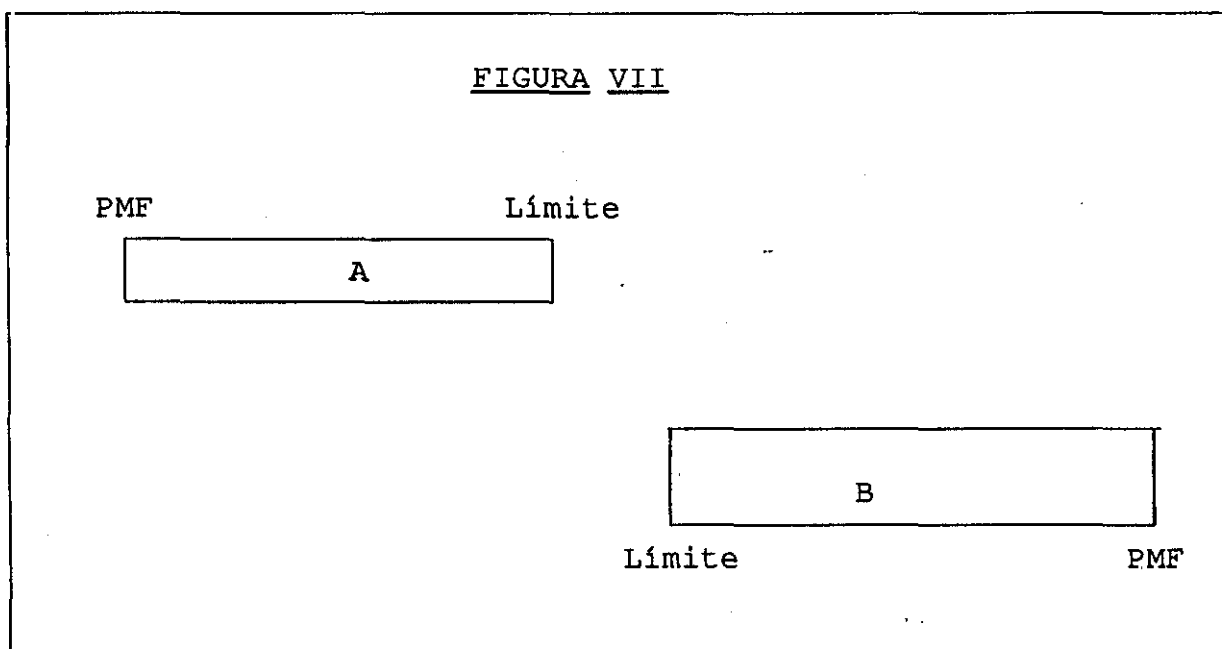


FIGURA VII

2.2) Los roles en la negociación.

Los protagonistas de cualquier negociación son los delegados de cada una de las partes que actúan como representantes de los puntos de vista oficiales de su organización, grupo o gobierno. Por lo tanto son portavoces que defienden no posiciones o puntos de vista propios sino del colectivo que les ha confiado esa misión. El mandato que han recibido es doble y hasta cierto punto contradictorio. Por un lado se ven obligados a defender una determinada posición y en este sentido deben ser intransigentes. Pero, por otra parte, también se les ha confiado el mandato de llegar a algún acuerdo, lo cual les exige flexibilidad. Como estrategia para poder salvar esta especie de esquizofrenia del negociador, se suele acudir al procedimiento de que las partes no estén representadas por un solo negociador sino por una delegación. De esta forma, al interior de cada una de las delegaciones se produce una diferenciación de roles que tiene que ver, en primer lugar, con la adopción de actitudes de flexibilidad y de intransigencia⁷. Junto con este criterio, la estrategia aconseja un reparto de roles en el interior de cada delegación, con arreglo a las siguientes funciones⁸:

*Dirección: El director es aquel individuo que se ocupa del trato directo en la negociación. Su función abarca todas aquellas tareas que se derivan de ser el portavoz de su delegación: hace las propuestas, trata las concesiones y solicita las suspensiones. El peso de la negociación recae sobre la figura del director.

*Síntesis: la naturaleza de las funciones del director exigen un grado de concentración muy elevado lo que provoca con relativa frecuencia que en el calor del debate éste pierda la perspectiva de conjunto, se vea atrapado en una situación incómoda o sea presa del stress. Cuando alguna de estas situaciones sucede un buen método para superarlas es contar con un miembro del equipo que ejerce como sintetizador. La labor del sintetizador consiste en permitir que el director baje el perfil en el proceso de negociación. Para ello formulará preguntas, aclarará lo que se le pida, resumirá las generalidades y en definitiva empleará cualquier táctica que le permita ganar tiempo a favor del dirigente impidiendo que la negociación entre en una situación que escape al control de su director.

*Observación: Los roles en el seno de una delegación se completan con la función del observador. Mientras que los dos roles anteriores exigen que tanto el director como el sintetizador intervengan en las conversaciones, la tarea del observador requiere que se abstenga de intervenir en el uso de la palabra. Su función consiste en reflexionar sobre lo que esta sucediendo en la mesa de negociación para de esta forma poder extraer los matices y sutilezas que a los miembros de su delegación que se ven obligados a intervenir en el debate necesariamente se le escapan. Su función es pues de tipo analítico.

Otra razón adicional para que en la práctica, el procedimiento más frecuente de negociación sea la delegación y no el negociador aislado, tiene que ver con la pluralidad interna de

cada una de las partes. Así, en el seno de cada organización es posible y altamente probable encontrar que a pesar de compartir una misma posición en cuanto a las líneas maestras del proyecto, sin embargo existan diferencias de matiz lo suficientemente importantes como para que cada corriente interna exija y consiga tener un representante en el interior de la delegación negociadora.

A veces cada delegación está presidida por el jefe de la organización que representa. Se habla entonces de negociaciones en la cúspide. El nivel de jerarquía de cada delegación puede dar lugar a problemas: el que una delegación de alto nivel se entreviste con una delegación por la otra parte de un nivel no equivalente, significa una legitimación hacia la delegación de menor nivel y como tal una importante baza política.

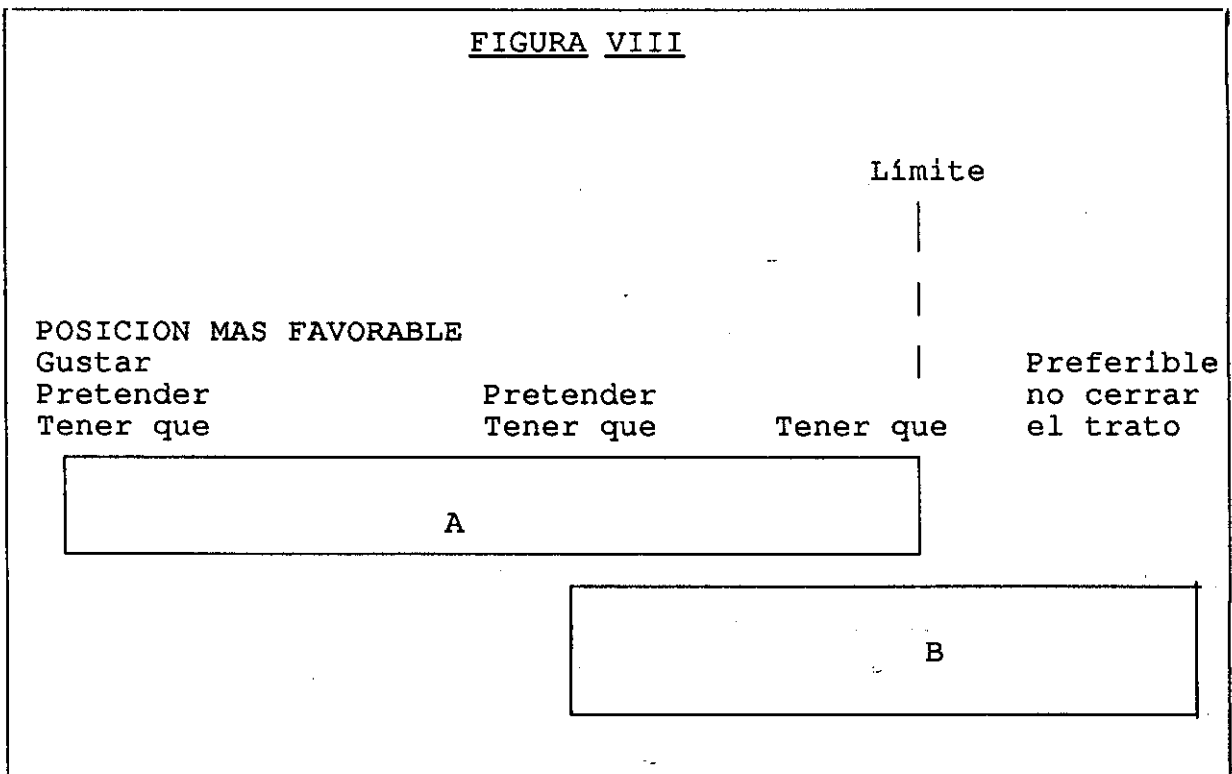
2.3) Las fases de la negociación.

Kennedy, Benson y McMillan⁹ distinguen cuatro fases principales en los procesos de negociación: preparación, discusión, propuesta e intercambio. Estas cuatro etapas no hay que considerarlas como una sucesión cronológica, ni tampoco como un esquema rígido por el que necesariamente pasa cualquier negociación. Se tratan de momentos, de diferentes tareas que configuran un mapa del entorno en el que se negocia. El criterio que permite diferenciar las diferentes fases entre si se basa en los distintos conocimientos y técnicas que resultan adecuados en cada caso.

2.3.1) La preparación.

Durante la fase de preparación se llevan a cabo todas aquellas tareas que tienen que ver con asegurarse que se llega a la mesa de negociaciones en las mejores condiciones posibles para enfrentar al adversario. Una de estas tareas consiste en reunir la máxima información posible acerca del adversario. Cuanta más información se logre reunir es evidente que se traducirá en una mayor ventaja.

Otra tarea básica es jerarquizar los objetivos que se pretenden obtener en la negociación. Estos autores formulan un método de clasificación de los mismos denominado GPT (las tres letras corresponden a las iniciales de "Gustar , pretender, tener"). Son como tres círculos concéntricos en los que la PMF vendría definida por la totalidad de los objetivos, es decir lo que nos gustaría obtener. Si reconocemos que no todos nuestros objetivos tienen posibilidades de ser logrados, habrá que abandonar algunos a medida que la negociación vaya progresando. Estos puntos son los que "nos gustaría conseguir". Una vez identificado el objetivo de menor importancia, estamos en situación de definir aquellos que pretendemos conseguir. Finalmente, se encuentra el o los objetivos que tenemos que conseguir. Frecuentemente se le denomina "línea de fondo", posición de retirada o posición límite. Existen objetivos sin los cuales sería preferible no cerrar el acuerdo (ver Figura VIII). Los objetivos que se exponen en cualquier negociación deben esperar hasta determinado momento para ser definitivamente fijados. Las circunstancias, las personas, el poder que detentan, el tiempo y la información entre otros, son elementos que pueden alterar los objetivos y su importancia relativa, siendo esencial estar constantemente examinándolos y revisándolos.

FIGURA VIII2.3.2) La discusión.

Ambas partes proceden a la enumeración de los puntos en litigio a través de la exposición de sus respectivas posiciones. Cada parte trata de persuadir a la otra de la justicia de sus planteamientos y de la lógica de su argumentación. El contraste entre las posiciones ofrece a ambos la posibilidad de evaluar la precisión de la información que durante la fase de preparación recolectaron y, de este modo, al completarse la visión que cada una de las partes construyó sobre su contraria, existe la oportunidad de reajustar las expectativas y objetivos. La fase de discusión no se limita a los primeros contactos entre los negociadores, sino que aparece una y otra vez a lo largo del proceso de negociación puesto que en la medida que cada una de las partes vaya perfilando y reajustando su posición a través del conocimiento directo del antagonista necesitará continuar argumentando y explicando la evolución de la propia posición.

2.3.3) Las propuestas.

Las propuestas consisten en modificaciones a la postura inicial con las que se abrieron las negociaciones. Una propuesta es un movimiento aproximativo hacia la zona de intercambio. La salida de la fase de discusión se produce cuando una de las partes emite una señal que conduce a una propuesta. En estos primeros movimientos, el lenguaje de las propuestas se caracteriza por ser exploratorio y escasamente comprometedor. La cautela preside esta fase. El lenguaje no será mas concreto hasta la fase de intercambio.

2.3.4) El intercambio.

Si construimos un modelo ideal de negociación, hasta ahora tenemos que ambos contendientes se han preparado para la negociación recopilando la máxima información posible acerca de su oponente y han procedido a una jerarquización de sus objetivos. Ya en la mesa de negociación han expuesto sus respectivas posiciones y a través de la discusión han llegado a un mutuo conocimiento más exacto. La percepción de determinadas señales les ha indicado las posibilidades de un acuerdo. En el juego de formulación de propuestas y contrapropuestas se han modificado las posiciones iniciales lo suficiente como para que se empiezen a atisbar cuales son las principales variables. Es a partir de este momento cuando se procede al montaje del paquete que ambas partes se intercambiaran. El paquete estará integrado por todos aquellos aspectos en los que ambas partes perciben que pueden otorgarse concesiones mutuas. En definitiva, el paquete constituye el orden del día de la sesión de intercambio por lo que debe contener puntos que puedan ser modificados o intercambiados con la otra parte.

En el intercambio la dinámica consiste en obtener algo del oponente a cambio de renunciar a alguna de las reivindicaciones propias. Aquí el lenguaje de las propuestas se hace más concreto y generalmente toma la forma de proposiciones condicionales: por todo lo que se concede se pide algo en contrapartida.

Durante esta última fase, se asiste a una aceleración del tempo y del ritmo del proceso. Son frecuentes el incremento de las reuniones conjuntas, de las suspensiones y de las reuniones de delegación. Este frenesí se debe a la doble tensión que experimentan los negociadores: por un lado, la incertidumbre de no saber realmente si el oponente ha concedido todas las concesiones que podría ofrecer. Por otro, el impulso a llegar al acuerdo antes de que el adversario obligue a formular más concesiones propias. Cuanto más tiempo dura la negociación, más tiempo se tiene para lograr mayores concesiones del adversario pero éste también tiene mayores oportunidades de hacer lo mismo.

"Todo ha transcurido con arreglo al ritmo normal de las conferencias, la danza de amor, el lento arranque, la aceleración, el frenazo, el brusco frenesí, el acuerdo en el último minuto"¹⁰.

2.4) Los procesos en la negociación.

Uno de los componentes que se haya presente en cualquier proceso de negociación es el poder. En última instancia, la negociación consiste en el ejercicio del poder. Ya dijimos que la negociación es un método no violento de resolución de los conflictos. Y si en todo conflicto el poder es una dimensión que se haya presente, el hecho de que la negociación se elija en un determinado momento como una alternativa para la resolución del conflicto no significa que el poder desaparezca. Por el contrario, el poder aparece como una dimensión central. En este sentido, el análisis de los mecanismos que se ponen en marcha a lo largo de una negociación, se facilita si tenemos en cuenta de donde derivan las fuentes de poder.

Para los propósitos de esta tesis, una interesante clasificación del poder es la elaborada por French y Raven¹¹:

- * Poder de recompensa: Se basa en la capacidad que tiene O de otorgarles recompensas a P, cuando el comportamiento de

este último se orienta según los criterios de O.

- * Poder coercitivo: Se basa en la capacidad que tiene O de penalizar a través de castigos los comportamientos de P, si este no acata lo que O le ordena.
- * Poder legítimo: P acepta que O tiene el derecho legítimo de prescribir su comportamiento.
- * Poder referente: Se basa en la identificación de P con O.
- * Poder experto: Basado en que O tiene algún conocimiento o pericia especiales, reconocidos por P.

A la anterior clasificación hay que añadir un sexto tipo de poder , el control ecológico, propuesto por Cartwright y Zander: "... el comportamiento de una persona está determinado en gran medida por su medio ambiente físico y social. Es posible, entonces, que una persona O que desee producir un cambio particular en P, lo logre al poner en práctica acciones que ejercen su efecto no directamente sobre P sino sobre su medio ambiente. Si O tiene la capacidad de controlar algunos aspectos críticos del medio ambiente de P decimos que O tiene un control ecológico sobre R. Cuando O intenta influir en P por medio del control ecológico, emprende alguna acción que piensa que modificará el medio ambiente social o físico de R en tal forma que el nuevo medio ambiente producirá el cambio deseado en R."¹²

De la anterior tipología, hay dos fuentes de poder que no parecen relevantes a la hora del estudio de la negociación. En primer lugar, el poder legítimo es el mecanismo que se haya en la base del arbitraje pero no de la negociación: las partes se someten a un juez porque ambas coinciden en adjudicarle a él la legitimidad y el derecho que entre ellas se niegan. En segundo lugar, el poder referente queda excluido de cualquier proceso de resolución negociada de los conflictos, puesto que la propia existencia del

mismo hace que sea imposible algún mecanismo de identificación entre los antagonistas.

2.4.1) El proceso de coerción.

La fuente de poder más utilizada en los casos de conflictos sociales o internacionales es la coerción. Es, pues, natural encontrar la coerción en el seno de la negociación, ya no como demostración de violencia, sino en el plano verbal. Porque la negociación no es sino la prolongación del conflicto entre las partes, e incluso es muy frecuente que el conflicto abierto continúe durante las discusiones. Pero la coerción, dentro de la negociación, adopta formas muy especiales: la amenaza, el bluff, la sobrepuja, los comportamientos agresivos, la ruptura. El conjunto de estos procesos de presión y coerción tiene con mucha frecuencia, en la negociación, la función de reequilibrar el poder, toda vez que dicho poder raras veces es igual para ambas partes o adversarios. Cuando una parte se siente en situación de inferioridad neta, se valdrá de una cantidad de procedimientos como éstos, a veces costosos, para establecer, o tratar de hacerlo, un reparto más igual del poder.

2.4.2) Los procesos de disímulo.

La negociación hace intervenir un poder basado en la información y la competencia. En la negociación reinan lo incierto y lo probable. quien posee la información tiene poder sobre el adversario. Información técnica, pero también información acerca de los móviles del adversario, de su voluntad real de llegar o no a un acuerdo, de su estrategia, un conocimiento de los puntos en los cuales podrá ceder y en los que su intransigencia será irreductible.

2.4.3) El proceso de persuasión.

Aquí aparecen todas las tácticas de persuasión y de argumentación. Cada parte trata de convencer a la otra de que le

asisten razones para pedir lo que pide. Hay cuatro tipos de argumentación: Los argumentos tienen por objeto expresar la determinación, los argumentos tienen por objeto seducir al adversario, la argumentación puede basarse en las divisiones internas del adversario y la argumentación puede fundarse en aspectos formales.

2.4.4) El proceso de acomodación.

El proceso de acomodación que lleva al acuerdo se da en las dos últimas fases de la negociación. Dos son las tácticas más comunes destinadas a lograr el engarce de las posiciones de las partes:

- Postergar las cuestiones que susciten recelos.

Es un procedimiento cómodo empezar por las cuestiones en que pueda ser más fácil el acuerdo. Así se podrá crear un clima de confianza relativa.

- El regateo y el juego de propuestas y contrapropuestas.

Este regateo puede comenzar en el seno de las comisiones, si las hay. Dentro de cada comisión se entabla una discusión en la que cada parte irá modificando poco a poco su posición inicial en la dirección de la contraria. Estas son las concesiones. Cuando no existe comisión especial, el juego de las propuestas tiene lugar solamente en sesión plenaria. Hay dos mecanismos de conciliación, de aproximación de propuestas para lograr el acuerdo: el compromiso en la posición intermedia y la innovación. La innovación consiste en la formulación de una idea nueva, posible solución de posiciones hasta entonces irreductibles de una parte y de otra. Entonces el obstáculo infranqueable puede ser rodeado, al plantearse el problema en términos nuevos. Pero el que formula la nueva idea cae en una trampa. Tiene que precisarla, cifrarla. Nada más delicado que desnudarse así a la intemperie: el adversario hará bien tomando la definición al pie de la letra, como la base final del acuerdo. La parada consiste entonces en dar una respuesta exorbitante o

irrisoriamente mínima. Y el juego de las concesiones recíprocas se reanuda sobre esta base nueva.

2.5) Modelos teóricos de los procesos de negociación.

Una de las primeras características que se observan cuando se examina la literatura existente sobre la negociación, es el poderoso influjo que ha ejercido la teoría de los juegos como herramienta analítica para la formalización de las situaciones de conflicto y negociación. Antes de proceder a glosar los principales modelos teóricos que, en mayor o menor medida se han inspirado en dicha teoría, parece plausible detenernos en una digresión acerca de los principales supuestos en los que se basa. Una vez finalizada ésta, dedicaremos nuestra atención a dos modelos teóricos (los formulados por Sawyer/Guetzow y Walton/McKersie) cuya lógica interna responde a supuestos basados en la teoría de los juegos. Por último, cerramos la revisión de modelos teóricos con el modelo de Stevens formulado desde supuestos teóricos diferentes y que nos permitirá completar el espectro de modelos teóricos sobre la negociación.

Los precedentes que posibilitan la formulación por Von Neumann y O. Mongersten¹³ de la teoría de los juegos son el cálculo de probabilidades y la teoría de la decisión colectiva. El propósito de ambos era el de elaborar una "ciencia de la acción" que permitiera una aproximación racional al estudio de las situaciones de conflicto:

"Aquí, la teoría de los juegos parece especialmente pertinente, ya que su objeto es el de ser una ciencia de la decisión racional en las situaciones de conflicto. (...) La teoría de los juegos es una codificación del pensamiento estratégico y el pensamiento estratégico, sobre todo en las situaciones de conflicto, parece un paradigma de análisis racional"¹⁴.

El concepto de "juego" se caracteriza por:

- 1) un juego es una situación en la que, por lo menos, hay dos jugadores cuyos intereses están en conflicto.
- 2) las estrategias son el espectro de elecciones posibles de que cada jugador dispone.
- 3) una partida consiste en una elección simultánea de una estrategia por parte de cada uno de los jugadores.
- 4) una vez que cada uno de los jugadores ha escogido su estrategia, el resultado está determinado. Una matriz describe ese resultado, que depende de la estrategia elegida por cada uno de los jugadores.
- 5) el resultado significa, para cada jugador, cierta ganancia o cierta pérdida, a las cuales cada jugador atribuye determinado valor. Este valor se denomina utilidad.

De lo anterior se deduce que los jugadores se encuentran en una relación de interdependencia. La pérdida o ganancia de cada jugador depende no solo de su propia estrategia sino de la interacción que se establece entre las estrategias de todos los participantes. La teoría de los juegos distingue varios tipos de juegos:

- 1) los juegos de suma cero son aquellos en los que las ganancias de uno de los participantes significa pérdida para el otro y viceversa. De ahí su denominación: las ganancias son contabilizadas con signo positivo y las pérdidas con signo negativo. Por tanto la suma total de ganancias y pérdidas es igual a cero.
- 2) los juegos de motivación mixta¹⁵ son aquellos en los que ambos jugadores pueden ganar algo. Puede que uno de los jugadores gane más que el otro pero se admite la posibilidad de que existan varios ganadores.
- 3) los juegos de coordinación en los que los jugadores tienen intereses comunes y ambos resultan favorecidos si coordinan su estrategia.

De la clasificación anterior, los juegos de motivación mixta, resultan ser los mas útiles para el estudio de las situaciones de

negociación por cuanto en ellos se producen a la vez situaciones de competencia y de colaboración. En palabras de Schelling:

"Motivación mixta no significa, por supuesto, falta de claridad de un individuo de cara a sus propias preferencias, sino más bien la ambivalencia de su relación con el otro jugador, la mezcla de dependencia mutua y de conflicto, de cooperación y de competencia"¹⁶.

Junto con el concepto de juego, el otro pilar sobre el que se construye la teoría, es la idea de racionalidad. Esta noción no es propiamente original sino que es un préstamo tomado de la teoría económica del "homo economicus". Puesto que ambos jugadores tratan de maximizar sus ganancias, tratarán que sus decisiones sean acertadas. Serán decisiones correctas aquellas que sean racionales en el sentido de satisfacer los tres criterios de racionalidad:

- Coherencia: si $A > B$, entonces $B < A$.
- Instrumentalidad: dados los resultados R_1 y R_2 y las acciones A_1 y A_2 vinculadas respectivamente a cada uno de dichos resultados, si se prefiere el resultado R_1 frente a R_2 , el comportamiento se orientará en el sentido de la acción A_1 .
- Transitividad: si $A > B$ y $B > C$, entonces $A > C$.

Entre todos los juegos experimentales de motivación mixta, en el caso del estudio de la negociación, el que mayor atención ha recibido es el del dilema del prisionero. En efecto, desde principios de los sesenta, una buena parte de los autores que desde la perspectiva de la teoría de los juegos han analizado el proceso de negociación, se han inspirado en esta situación¹⁷. Este interés obedece al hecho de que el dilema del prisionero lo que plantea es una situación en la que ambos quieren ganar a expensas del otro pero para ello se ven obligados a colaborar. De lo que llevamos dicho hasta aquí sobre las características de los procesos de negociación, es fácil observar que es esta precisamente la situación básica a la que se enfrentan las delegaciones que se sientan a una mesa a negociar. Sin embargo, hay una serie de

supuestos restrictivos que alejan al dilema del prisionero de lo que realmente ocurre en la realidad. En primer lugar, ambos jugadores tienen que tener un perfecto conocimiento de sus preferencias así como de las preferencias de su contrario. Ya hemos visto, cuando examinábamos las características de la negociación, que precisamente la incertidumbre y el cambio de las posiciones propias y ajenas, son inherentes a cualquier negociación. En segundo lugar, ambos jugadores no pueden comunicarse entre sí. No por evidente está de más recordar, que la comunicación entre los antagonistas juega un papel central en la negociación en la vida real. Por último, hay que señalar que tanto el dilema del prisionero como cualquier otro juego experimental se trata de una situación cerrada de la que ambos jugadores no pueden salir hasta que hayan conseguido el acuerdo. Nada más alejado de la realidad en la que la ruptura de las conversaciones es siempre una amenaza que pende sobre cualquier proceso de negociación.

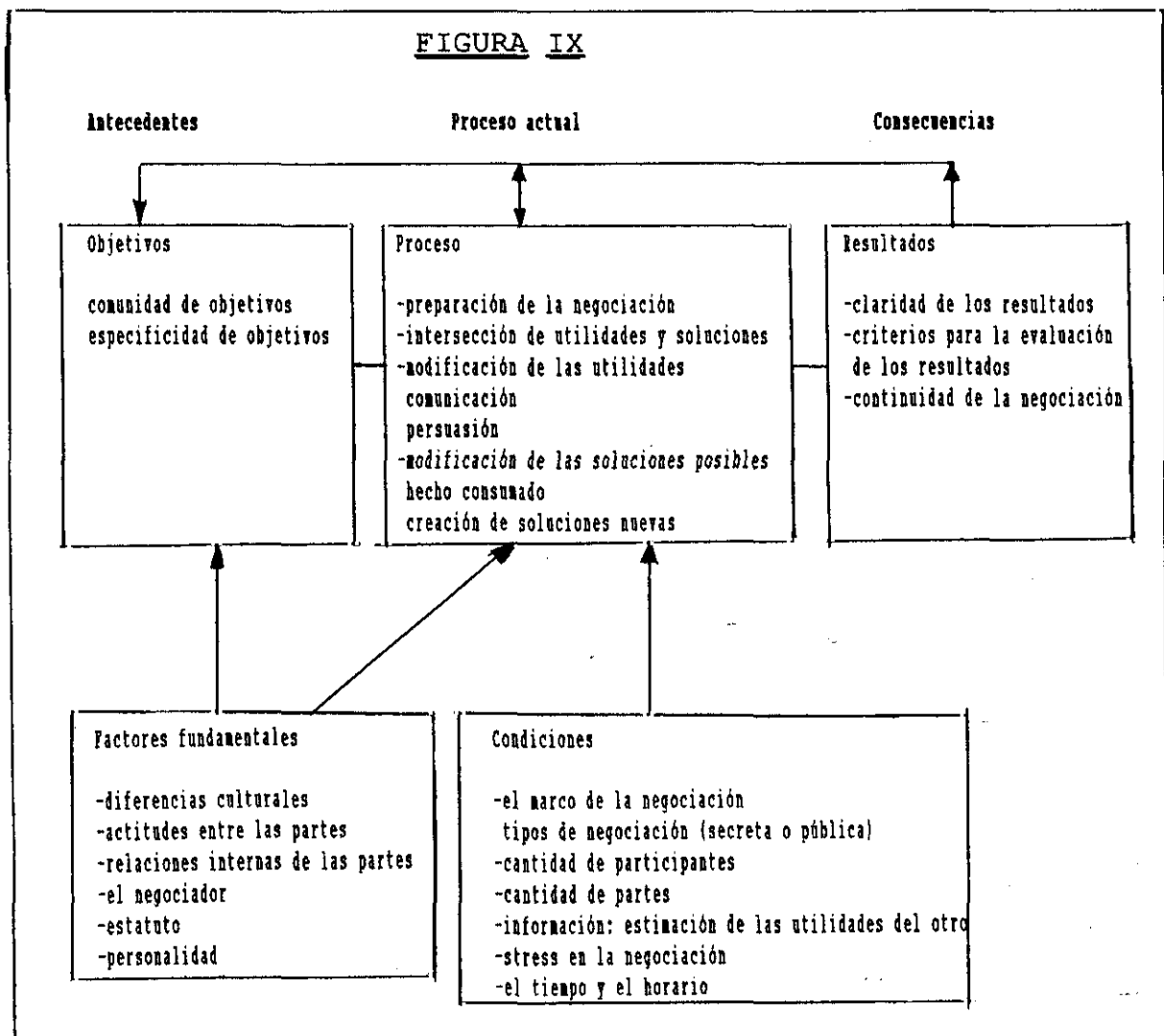
En definitiva, la teoría de los juegos es un sistema con un altísimo grado de formalidad y abstracción. Es precisamente de esta característica de donde se derivan sus aportaciones y limitaciones. Las limitaciones, glosadas sucintamente en el párrafo anterior pueden resumirse en que "tal teoría dice como la gente debería actuar, no como actúa"¹⁸. Además, la propia formalidad y abstracción le lleva a ignorar el importante papel que en los procesos de negociación reales juegan la ideología y la ética de los participantes.

Por lo que se refiere a las aportaciones, es indudable que manejada teniendo en cuenta las limitaciones señaladas, la teoría de los juegos proporciona extraordinarios recursos para la formalización de los procesos de negociación reales. Esta formalización, permite arrojar luz sobre las situaciones de negociación y conflictos reales a condición de que no se pretenda reducir toda la riqueza de la realidad social a una matriz de ganancias y un eje de coordenadas.

2.5.1) El modelo de Sawyer y Guetzow.

El núcleo medular del modelo de Sawyer y Guetzow¹⁹ es el análisis de las variables que intervienen en los procesos de negociación. Estos autores señalan las variables relevantes de acuerdo a la siguiente clasificación:

- los objetivos de las partes: constituye el conjunto de objetivos comunes y/o complementarios así como el grado de especificidad o generalidad. El binomio especificidad/generalidad tiene que ver con la mayor o menor ideologización de los objetivos o por el contrario su formulación técnica.
- el proceso de la negociación:
- los factores fundamentales (históricos, culturales, etc) de las relaciones entre las partes;
- las condiciones específicas de la negociación;
- los resultados de la negociación.



A partir del concepto de utilidad, tal y como queda definido en la teoría de los juegos, estos autores elaboran las matrices de ganancias asociadas a dos situaciones: a) toma de decisiones unilateral y b) toma de decisiones conjunta (negociación). Para ello proponen un ejemplo consistente en dos naciones que deben decidir si modifican o no sus aranceles. La situación tiene cierta similitud con el dilema del prisionero puesto que si ambas partes deciden unilateralmente optar por su óptimo se llegará a una situación que ninguna de las dos preferirá. Las matrices de utilidades asociada a la toma de decisión unilateral se encuentra en la Figura X.

FIGURA X

		B	
		Mantener las tarifas elevadas	Rebajar las tarifas
A	Mantener las tarifas elevadas	Resultado 1: statu quo Utilidad: 0 para A 0 para B	Resultado 2: tarifa de A elevada y B rebajada Utilidad: +10 para A - 5 para B
	Rebajar las tarifas	Resultado 3: tarifa de A rebajada y B elevada Utilidad: -5 para A +10 para B	Resultado 4: tarifas rebajadas para A y B Utilidad: +5 para A +5 para B

Cuando el proceso de toma de decisiones se lleva a cabo de forma conjunta (se negocia) las utilidades ya no están exclusivamente representadas por matrices sino además por un gráfico. Frente a la situación unilateral en la que solo cabían dos opciones para ambos jugadores (mantener el nivel actual del arancel o rebajarlo) en una situación de toma de decisiones conjunta el espectro de opciones posibles aumenta hasta cuatro posibilidades. Como se observa en la Figura X la mejor de todas ellas es la rebaja de aranceles por ambas partes. Pero se podrían tener en cuenta muchas soluciones intermedias que se sitúan en el espacio comprendido entre la curva de las utilidades y las líneas rectas de puntos. Este espacio define la zona de acuerdo de las negociaciones. Una vez delimitada esta zona, entra en acción el

aspecto dinámico de la negociación. Cada uno de los jugadores empleará un conjunto de tácticas que revertirán sobre el cuadro anterior modificándolo. La comunicación, la persuasión y en general las diversas tácticas darán como resultado que la matriz original de utilidades experimente transformaciones en el curso de la negociación. Asimismo, el proceso de negociación puede también modificar la gama de las soluciones posibles: la amenaza, el hecho consumado, la promesa tienen por objeto hacer desaparecer de la gama de soluciones posibles alguna de ellas. Por el contrario, la innovación viene a ampliar la gama de soluciones posibles, por la formulación de soluciones nuevas respecto de la matriz de partida.

En síntesis, el modelo formulado por Sawyer y Guetzow trata de captar el dinamismo de la procesos reales de negociación mediante una rectificación de la teoría de los juegos consistente en modificar secuencialmente las matrices de utilidades. Esta preocupación por captar el dinamismo es un punto de común interés con otros autores que, como Schelling²⁰, acuña el concepto de superjuego caracterizado por una serie de matrices. Sin embargo, cuando la riqueza de la realidad se trata de captar mediante el mecanismo de complejizar las matrices, se genera un nuevo obstáculo: el número de líneas y columnas de las matrices aumenta en tal magnitud que se hace difícil de manejar incluso para el caso de juegos sumamente sencillos.

2.5.2) El modelo cuatridimensional de Walton y McKersie.

La obra de Walton y McKersie constituye un clásico dentro de los estudios de las negociaciones entre capital y trabajo. El punto de partida del modelo es la distinción de "cuatro sistemas de actividad, cada uno dotado de su propia función para las partes de mutua interacción, con su propia lógica interna, y con su propio e identificable conjunto de actos o de tácticas instrumentales²¹". Estos cuatro subprocesos de la negociación son: el aspecto distributivo, el aspecto integrativo, la estructuración de las actitudes y la negociación interna.

a) La dimensión distributiva de la negociación.

Comprende todas aquellas actividades que tienen por objeto formular los distintos objetivos de las partes. Se trata de una situación típica de juego de suma cero: cada una de las partes formula aquellos objetivos que solo puede lograr a expensas de la pérdida del contrario. La dimensión distributiva se refiere a la competición que se establece por el logro de recursos escasos. Estos objetivos son denominados puntos en disputa (issues) para distinguirlos de los problemas (problems) a los que se refiere la dimensión integrativa.

Cada una de las partes adscribirá a estas metas opuestas y contradictorias una utilidad que los autores definen así: la utilidad que cada parte espera subjetivamente de cada solución considerada (Subjective Expected Utility (SEU)) es igual al producto de la utilidad ($U(x)$) por la probabilidad de que sea aceptada ($P(x)$) más el coste del fracaso ($S(x)$) multiplicado por la probabilidad de fracaso ($1-P(x)$),

$$SEU = P(x) * U(x) + (1-P(x)) * S(x)$$

Las utilidades subjetivas esperadas definen un intervalo dentro del cual cada parte evoluciona teniendo en cuenta que la utilidad subjetiva esperada más baja aceptable definirá respectivamente para cada parte su punto de resistencia por debajo del cual será preferible el no acuerdo. Consecuentemente, las utilidades subjetivas esperadas más elevadas constituyen los objetivos de ambas partes.

Si ambos espacios se representan en un mismo gráfico, la "zona de acuerdo" puede ser positiva o negativa. En el caso de que sea positiva, es decir, si se produce un solapamiento, el acuerdo es posible. Por el contrario, si los intervalos de cada parte no interseccionan en ningún punto (zona de acuerdo negativa), el acuerdo es imposible²².

Las tácticas que se emplean durante el proceso de negociación tienen por objeto la modificación de las utilidades para de este modo lograr alterar el punto de resistencia del adversario. Las tácticas son múltiples pero se basan en un cuádruple mecanismo:

- A modifica las utilidades positivas de su adversario B.
- A modifica las utilidades negativas de B.
- A modifica las percepciones que tiene B de las utilidades negativas de A.
- A modifica las percepciones que tiene B de las utilidades positivas de A.

Si las tácticas de ambas partes tienen éxito se llega al acuerdo. Pero si tenemos en cuenta el carácter excluyente y contradictorio de los puntos de discusión en juego en esta dimensión distributiva, dicho acuerdo necesariamente revestirá la forma de un compromiso por el que ambas partes se verán obligadas a sacrificar alguna de sus demandas a cambio de la obtención de otras. De ahí que ambos autores denominen a este subproceso "dimensión distributiva" aludiéndose al carácter de intercambio mutuo dada la naturaleza excluyente de las metas y objetivos perseguidos por cada una de las partes.

b) La dimensión integrativa de la negociación.

La situación en esta dimensión es la de un juego de suma variable. Por lo tanto, ambos jugadores pueden ganar o perder pero nunca a expensas del adversario. Las ganancias o pérdidas pasan a denominarse problemas. No se trata de una mera distinción formal del lenguaje. Las tareas que se acometen en esta fase de la negociación se relacionan con la innovación. Si ambas partes pueden ganar, tratarán de solucionar conjuntamente el objeto de la diferencia de criterios a través de un proceso creativo de innovación.

Hay tres etapas esenciales en el proceso de negociación integrativa:

- la identificación del problema, intercambio de informaciones acerca del problema y las dificultades que la situación crea a cada parte.
- la búsqueda de soluciones nuevas y sus consecuencias, proceso de creatividad e innovación.
- la jerarquización de las soluciones y la elección de la acción, intervención de las preferencias. Puede producirse un retorno a la etapa N.2 si las soluciones consideradas no son satisfactorias.

c) La estructuración de las actitudes.

Las relaciones interpersonales en la negociación se incorporan al modelo mediante una clasificación que contempla cinco posibles estructuras de relación entre las partes que negocian. Los criterios en los que ambos autores se basan para definir los diferentes tipos de relación tienen que ver con cuatro variables:

- la orientación motivacional (competitiva, individualista, cooperativa).
- las actitudes frente a la legitimidad de la contraparte, de sus objetivos y de sus vías de acción.
- los sentimientos de confianza en el otro.
- los sentimientos de cordialidad o de hostilidad.²³

d) La negociación dentro de cada organización.

La última dimensión del modelo analiza como afecta el proceso de negociación en el nivel interno a las organizaciones protagonistas. Ya nos hemos referido anteriormente al conflicto de roles que experimentan los negociadores. En palabras de los autores: "Así, el papel fronterizo que desempeña el negociador principal es el blanco de dos conjuntos de prescripciones, referidas a lo que deberá hacer y la manera como deberá comportarse. Estas expectativas de su papel provienen, obviamente de su organización. Además, a menudo se espera de un negociador que de muestras de comprensión y actúe de modo que satisfaga las necesidades de su adversario. Esta función, habitualmente, corre

pareja con un conjunto de prescripciones para el negociador, a saber, que no debe perjudicar los intereses a largo plazo de la organización"²⁴.

La resultante de este conjunto de fuerzas es que la delegación que negocia tenderá a desarrollar una visión que diferirá de la sostenida por la organización a la que pertenece, en el sentido de un menor optimismo, o si se quiere, un perfil más bajo de las expectativas de que el acuerdo satisfaga los objetivos de la organización. Esta disparidad de criterios llevará a que se produzca en el seno de la organización un proceso de negociación interno que se desdobra en dos escenarios: por un lado, negociación entre la delegación y la cúpula de la organización. En este diálogo, la delegación tratará de que la organización modifique sus expectativas en el sentido de disminuirlas. Por otro, negociación entre los diversos subgrupos o facciones de la organización que puede versar tanto sobre los medios como sobre los objetivos.

Ante esta situación las estrategias del negociador dependen de dos tipos de variables:

- las expectativas de la organización en el plano del comportamiento que designan el mecanismo por el cual la organización desea alcanzar sus objetivos (las estrategias y tácticas por aplicar frente al adversario);
- las expectativas de la organización en cuanto al contenido de la negociación.

Para cada variable de expectativas, el negociador se encuentra con tres posibles opciones: modificarlas, ignorarlas o someterse a ellas. Teóricamente se despliegan ante él nueve posibles estrategias (Figura IX). Sin embargo en la práctica solo podrá utilizar cuatro estrategias posibles puesto que:

- No puede modificar las expectativas en el plano del comportamiento durante la negociación. La razón estriba en la falta de tiempo y la escasa capacidad de influencia en el seno de las

instancias decisorias de su organización para lograr que éstas acepten un comportamiento cooperativo con el adversario.

- No puede someterse a las expectativas en cuanto al contenido de la negociación puesto que ello supondría enfrentarse a una situación de atasco.

Las cuatro estrategias posibles consisten en:

- Cambiar las actitudes de su organización respecto del contenido e ignorar las expectativas en el plano del comportamiento del negociador. Esta estrategia solo es posible si el negociador goza de la plena confianza de su organización. De lo contrario aparecerá como un traidor.

- Modificar las expectativas en materia de soluciones y someterse a las expectativas en el plano de los comportamientos. El negociador podrá utilizar en su defensa el hecho de que acató el comportamiento que la organización le dictó. Por tanto la única posibilidad de llegar a un acuerdo es modificar la posición inicial.

- Ignorar algunos aspectos de la posición de su organización manteniéndose dentro de las expectativas de comportamiento. Si se llega a un acuerdo, podrá ser utilizado como un hecho consumado que presione a la organización.

- Ignorar ambas expectativas, tanto las referidas a comportamientos como a soluciones. Esta última estrategia es irrealizable y en la práctica ningún negociador la emplea.

La elección de una u otra estrategia dependerá de un cúmulo de factores entre los que se encuentran: el marco institucional de la organización y el margen de maniobra que se le deja, los costes que el negociador adjudique a las estrategias, el análisis que se haga de la situación en la que se encuentra y el contexto de relaciones de la negociación con el adversario.

FIGURA IX. ESTRATEGIAS POSIBLES DEL NEGOCIADOR PARA RESOLVER SU CONFLICTO DE ROLES.

		Respuestas vinculadas con las expectativas de la organización sobre el contenido		
		Modificar	Ignorar	Someterse
Respuestas vinculadas con las expectativas de la organización en materia de comportamiento	Modificar	--	--	--
	Ignorar	Opción 1	Inutilizada	--
	Someterse	Opción 2	Opción 3	--

Hasta aquí hemos sintetizado algunos modelos teóricos de negociación que se basan en la teoría de los juegos. Pero también existen otros modelos que se formulan desde otros presupuestos teóricos. Veamos uno de ellos.

2.5.3) El modelo de Stevens: el proceso de la negociación

La propuesta de Stevens²⁵ parte de formalizar el proceso de negociación basándose en un modelo de opción conflictiva (conflict-choice model). Para ello reduce la situación de negociación a dos participantes. Cada uno de ellos se enfrenta a un doble conflicto, interpersonal e intrapersonal, derivado éste último de la existencia de dos objetivos que ambos quieren evitar como no deseables: el mantenimiento de la propia posición y la aceptación de las exigencias del otro. El primer objetivo imposibilita la consecución del acuerdo. El segundo supone una derrota.

Según la teoría de Miller la tendencia a evitar un objetivo es inversamente proporcional a la distancia que separa al sujeto de dicho objetivo. Por tanto, cuanto más cerca se encuentre un sujeto de un objetivo negativo, mayor será la tendencia a evitarlo. Aplicando este principio a la situación de los negociadores, se obtiene que las tendencias a evitar ambos objetivos negativos, para cada una de las partes, dará como resultado el que se sitúen en una

posición intermedia o punto de equilibrio entre ambos objetivos negativos. Pero la situación que se vive en el punto de equilibrio es percibida como incómoda por cada una de las partes. Se trata de una situación inestable que no ofrece ninguna opción. La tensión que ambos negociadores experimentan en el punto de equilibrio es directamente proporcional a la magnitud de la fuerza de evasión de los objetivos negativos y al tiempo que se permanezca en la situación de equilibrio. Ambos negociadores para poder huir de la tensión que experimentan buscarán un objetivo positivo por medio de la negociación. Para que se produzca acuerdo en la negociación, es necesario que los dos puntos de equilibrio se superpongan. Pero no se podrá llegar a esta situación si no hay comunicación e intercambio entre las partes.

El autor explica la ruptura del proceso de negociación mediante la tensión que los negociadores experimentan en el punto de equilibrio. Cuando esta tensión es mayor que las fuerzas que impulsan hacia la negociación, se produce un deseo de fuga en el individuo que provoca la ruptura de las conversaciones. Las tácticas que se emplean en el proceso de negociación, según sean de coerción o de persuasión, influyen en la mayor o menor propensión hacia la ruptura de las negociaciones. Así, las tácticas de coerción provocan un aumento de la tensión que experimenta el adversario en el punto de equilibrio y por tanto son más propensas a provocar la ruptura. Por el contrario, las tácticas de persuasión reducen la tensión que se experimenta en el punto de equilibrio y, de este modo, auguran una mayor probabilidad de éxito al proceso negociador.

3) La mediación.

La mediación introduce una tercera parte neutral en el proceso de negociación. Existe una relación entre la conciliación y la mediación. Sin embargo, se distinguen porque la conciliación supone un menor perfil en la actividad de la tercera parte neutral. Así, el conciliador se limita a facilitar las comunicaciones entre las partes. El mediador además de facilitar la comunicación, actúa

a modo de catalizador del proceso de negociaciones y su rol contempla un mayor número de actividades como por ejemplo, la intervención en las discusiones y la formulación de recomendaciones, sugerencias e incluso propuestas.

3.1) El rol del mediador en la comunicación.

La principal función del mediador de contribuir a una comunicación más fluida entre las partes, se produce tanto en las reuniones plenarias o a tres bandas (mediador y partes enfrentadas) como en las reuniones por separado (mediador y una de las partes).

Por lo que se refiere a las reuniones plenarias, con frecuencia es el mediador el que preside la reunión. Desde esta posición de privilegio es a él al que le corresponde la convocatoria de la reunión, la determinación del procedimiento, las suspensiones de las reuniones, las postergaciones así como la convocatoria de reuniones de comisiones de trabajo para temas concretos. Dentro de la situación de las reuniones ejerce el papel de animador de la misma concediendo turnos de palabra, resumiendo la discusión o evitando los enfrentamientos personales, por ejemplo.

En cuanto a las reuniones por separado, con frecuencia queda al criterio del mediador su convocatoria. Generalmente este hecho se produce cuando se está en las fases iniciales, en los primeros contactos o cuando se presenta una posición que altera el cuadro hasta entonces existente de tal forma que hace interesante el que las delegaciones se reúnan por separado para, de este modo, generar un clima más sereno que asegure la reflexividad y receptividad de la misma. También se presenta esta situación cuando se asiste a un estancamiento del proceso negociador. Cuando se produce la convocatoria de reuniones separadas, la función de limar los escollos que impiden una comunicación fluida entre ambas delegaciones, es fundamental.

Una de las razones por las que el mediador es una figura eficiente para la función comunicativa, estriba en que las proposiciones y concesiones que transmite no son todavía oficiales y tiene un carácter provisional y tentativo. De esta forma cada parte conserva la suficiente libertad para poder cuestionar lo que se ha ofrecido puesto que no ha comprometido oficialmente su posición. La posibilidad de vuelta atrás paradójicamente dan como resultado el que la negociación progrese al no estar sometida a trabas o corsés.

Finalmente, el procedimiento de las reuniones por separado da al mediador una visión de conjunto del proceso de la que carecen cada una de las partes. Esta visión de conjunto opera como un mecanismo que deja al mediador en una posición de ventaja frente a ambas delegaciones. Esta información privilegiada le permite aconsejar a ambas partes sobre los espacios en los que se abre la posibilidad de acuerdo.

3.2) La formulación de sugerencias y recomendaciones.

Las sugerencias tienen un carácter menos formal que las recomendaciones. En este aspecto, corresponde al mediador tener la suficiente habilidad como para formular ambas en el momento preciso y adecuado. La formulación de propuestas por parte del mediador tiene la ventaja de que evita a ambas delegaciones el que se vea como una concesión unilateral.

A continuación procedemos a exponer un modelo teórico que formaliza la labor del mediador.

3.3) Modelos teóricos sobre la mediación.

3.3.1) El modelo de McGrath

Desde presupuestos claramente lewinianos, McGrath²⁶ formula un modelo de negociación en el que introduce la figura del

mediador. Distingue tres tipos de factores que son relevantes en la negociación con mediación:

- los factores que influyen sobre los negociadores.
- los factores debidos a la presencia del mediador.
- los factores derivados de la tarea y la situación.

1. Los factores que influyen sobre los negociadores.

La situación de negociación definida por McGrath consta de tres participantes, los dos negociadores delegados de las partes en conflicto y el mediador. El mediador no está presente en la negociación a título particular. Su presencia responde a una representación del sistema social más amplio dentro del cual se encuadra el conflicto y al cual pertenecen las partes enfrentadas.

FIGURA XII

Los dos negociadores (J,K) y el mediador (M) están sometidos a un sistema de fuerzas:

- Fuerzas R que actúan en dirección al grupo que representa cada uno. En el caso de los negociadores, estas fuerzas los impulsan hacia la posición defendida por las respectivas organizaciones a las que representan. En el caso del mediador el impulso se produce en dirección a la posición del sistema social al que representa.²⁷
- Fuerzas A que actúan en la dirección del acuerdo entre las partes.
- Fuerzas C que impulsan hacia la consecución de una solución creativa y constructiva a los ojos de un miembro del sistema social en el cual se inscribe el conflicto. Lógicamente estas fuerzas solo operan sobre las partes negociadoras pero no sobre el mediador.

La resultante que impulsa la acción es el fruto de la combinación de las fuerzas R, A y C en el caso de los negociadores y de la combinación de las fuerzas R y A en el caso del mediador.

2. Los factores debidos a la presencia del mediador.

El objetivo del negociador es doble. Por un lado, pretende el logro de una solución aceptable para ambas partes. Por otro, en su calidad de representante del público, le interesa como será recibido el resultado en el exterior. McGrath considera que el mediador es más bien la fuente de unas fuerzas que actúan sobre los negociadores y no el blanco de las fuerzas: es la fuente de una fuerza A y de una fuerza C. La intensidad de estas fuerzas afectará al proceso de negociación. A su vez esta intensidad dependerá de factores tales como: conocimientos y capacidad del mediador, la percepción del comportamiento del mediador por los negociadores y su relativa congruencia con las expectativas de dichos negociadores así como lo acertado de las tácticas que el mediador emplee en su misión.

3. Los factores que dependen de la tarea y la situación.

Estos factores influyen en el equilibrio de las fuerzas R, A y C que se ejercen sobre los negociadores. Están relacionados con los temas objeto de la negociación, la naturaleza de las partes enfrentadas y las reglas más o menos específicas de la negociación.

Un último aspecto interesante del modelo de McGrath se refiere a los criterios para medir la eficacia de la negociación. Existen dos tipos de criterios de eficacia:

- un criterio general objetivo definido como el producto de la credibilidad de los tres jueces (las dos organizaciones en pugna más el sistema social).
- un criterio subjetivo elaborado a partir de la estimación que cada uno de los miembros de ambas delegaciones negociadoras tenga de su aceptabilidad para su respectivo grupo de referencia.

Ambos tipos de criterios "deben ser tenidos en cuenta, si se quiere comprender el proceso de la negociación y poder especificar los determinantes de dicho proceso y predecir sus resultados".²⁸

NOTAS

1. Bouthoul G. Ganar la paz, Plaza y Janés, Barcelona 1970, pags. 51-52.
2. Coser L. Nuevos aportes a la teoría del conflicto social, Amorrortu, Buenos Aires, 1970, pág. 50.
3. Iklé F. How nations negotiate, Harper & Row, New York, 1964.
4. Schelling T. La estrategia del conflicto, Tecnos, Madrid, 1964.
5. Kennedy G., Benson J. y McMillan J. Como negociar con éxito, Ed. Planeta Mexicana, México, 1990, pág. 76.
6. El concepto de espacio continuo de negociación aparece formulado en Walton R. y McKersie R. Teoría de las negociaciones laborales, Labor, Barcelona, 1974.
7. Touzard H. La mediación y la solución de los conflictos, Ed. Herder, Barcelona, 1981.
8. Kennedy G., Benson J. y McMillan J. op. cit. pág. 48.
9. Kennedy G., Benson J. y McMillan J. op. cit. pág. 31.
Otras divisiones de la negociación en distintas fases, a nuestro juicio, menos detalladas que la de estos autores, se encuentran en:
- Douglas A. Industrial Peace-Making, Harper & Row, Nueva York, 1962.
- Zartman W.I. and Berman M.R. The Practical Negotiator, Yale University Press, New Haven and London, 1982.
10. Bourbon-Busset J. La grande conférence, NRF, París, 1963, pág. 193. citado por Touzard H. op. cit.
11. French J. y Raven B. "The bases of social power" en Cartwright D. Studies in social power, Univ. of Michigan, Ann Arbor, 1959.
12. Cartwright D. y Zander A. (eds.) Group Dynamics: Research and theory, Harper & Row, Nueva York, 1968.
13. Von Neuman J. y Morgenstern O. Theory of games and economic behavior, Princeton University Press, Princeton, 1944.
14. Rapoport A. Strategy and conscience, Harper & Row, New York, 1969, pag. 4.
15. El concepto de juegos de motivación mixta es introducido por Schelling T. op. cit.

16.Schelling T. op. cit. pag. 89.

17.La situación conocida como el dilema del prisionero es la siguiente:

Dos sospechosos de haber cometido juntos un crimen son arrestados por la policía y colocados en dos celdas separadas. Cada sospechoso puede elegir entre confesar o callar, y cada uno de ellos sabe las posibles consecuencias de los que decida hacer. Estas son: 1) si uno confiesa y su compañero no, el que lo hace se convierte en único testigo y con su testimonio saldrá libre mientras su compañero va a la cárcel por 20 años; 2) si ambos sospechosos confiesan, ambos van a la cárcel por un año por llevar armas-acusación de menos importancia-. Supondremos que no hay "honor entre ladrones" y que la única preocupación de cada sospechoso bajo tales condiciones es su propio interés. ¿Que harían los criminales?. El cuadro de opciones es el siguiente:

Sospechoso II

S O S P E C H O S O I		CONFESAR	NO CONFESAR
	CONFESAR	5 años/ 5 años	libre/ 20 años
	NO CONFESAR	20 años/ libre	1 año/ 1 año

Davis M. Game theory, Basic Books, New York, 1970.

18.Rapoport A. op. cit. pag. 4.

19.Guetzkow H. y otros Simulation in International Relations. Developments for research and teaching, Prentice-Hall, Englewood Cliffs (N.J.), 1963.

20. Schelling T. op. cit.

21.Walton R. y McKersie R. op. cit. pág. 16.

22.La representación gráfica es la que se utilizó cuando se hizo referencia al "espacio continuo de negociación".

23. Walton R. y McKersie R. op. cit. pág. 184 y ss.

Aunque no menospreciamos la influencia de la estructuración de las actitudes, que tienen que ver con procesos de tipo psicológico, el enfoque politológico desde el que abordamos nuestro objeto de estudio nos obliga a no contemplar esta dimensión de la negociación en nuestros análisis.

24. Walton R. y McKersie R. op. cit. pág. 284.

25. Stevens C. Strategy and collective bargaining negotiation, McGraw-Hill, Nueva York, 1963.

26. McGrath J. "A social psychological approach to the study of negotiation" en Bowers R. (ed.) Studies on behavior in organizations, University of Georgia Press, Athens, 1966.

27. En el interior de cualquier sistema social, existen una pluralidad de intereses y posiciones. Pero esta pluralidad no impide que determinada posición sea la hegemónica y en torno a ella se produzca el consenso que unifica y da organicidad al sistema. Es esta posición hegemónica la que orienta la fuerza R a la que se ve sometido el mediador.

28. McGrath J. op. cit. pág. 117.

CAPITULO TERCERO: FORMULACION DEL MARCO CONCEPTUAL.

En los dos capítulos anteriores hemos procedido a una revisión de las principales aportaciones teóricas que diferentes autores han formulado en relación con nuestro objeto de estudio. Una vez completada esta tarea, a continuación procedemos a rescatar del conjunto de las aportaciones anteriores aquellas herramientas analíticas que nos resultan especialmente útiles para configurar nuestro marco conceptual. En definitiva, lo que pretendemos en este capítulo final de la parte dedicada al marco teórico, es formular nuestro propio marco conceptual a partir de las aportaciones de diversos autores integrándolas en un esquema interpretativo y explicativo de la solución negociada a la crisis centroamericana, dotado de coherencia y de lógica interna.

Para ello procederemos en dos secuencias: en un primer momento explicitaremos cuales son los supuestos valorativos, vale decir, las opciones ideológicas que subyacen a nuestros análisis¹. Una vez finalizada esta tarea nos ocupamos del intento de edificar el marco teórico mediante la integración de la labor de otros especialistas en Ciencias Sociales y nuestras propias contribuciones.

1) Los supuestos.

1.1) El estudio se inscribe dentro de la investigación para la paz porque se adopta el punto de vista de tomarse la paz como un valor deseable al cual hay que tender como fin último.

Dentro de las diferentes corrientes, nos encuadramos en el interior de la orientación maximalista. Por tanto el concepto de paz que se tiene en mente es el de ausencia de violencia en cualquiera de sus manifestaciones, real, virtual, estructural. Pero esta PAZ con mayúsculas se concibe como un tipo ideal, como un estado de cosas no alcanzado y hacia el cual se debe tender. Lo anterior no nos lleva al criterio simplista y estéril de

descalificar automáticamente cualquier estado de cosas que no sea este estado ideal. Más bien el logro de esta PAZ holística es una tarea gradual que pasa por una serie de etapas intermedias en las que el proceso de pacificación puede estancarse o llegar hasta el final. Esta es la utilidad de contar con una tipología de la paz, que permite precisar cuales son los logros y los alcances reales de los procesos de pacificación. Recuperamos por tanto la distinción entre los dos grandes conceptos de paz: la paz holística o positiva y la paz negativa. La utilidad es que teniendo como fin último la paz positiva, el primer paso para lograrla es la paz negativa. Pero una vez lograda esta y vista de que forma se logra y con que dinámica, se pueden aventurar pronósticos acerca de si la evolución futura de los acontecimientos van en la dirección de realización de la paz holística o se van a estancar en una paz negativa.

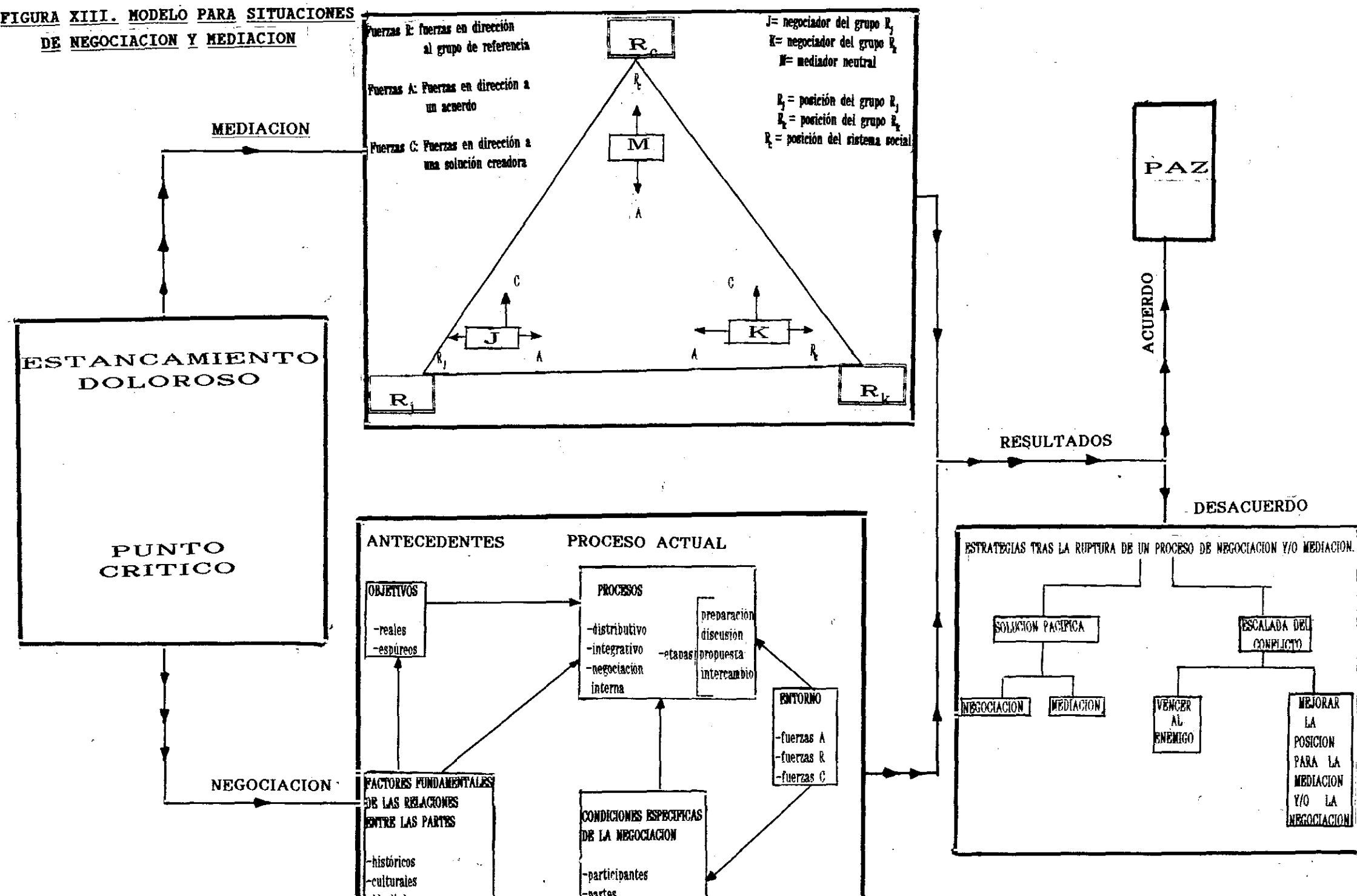
1.2) Adoptamos la posición de que guerra y paz son los extremos de un continuum. Y ello es así debido a la noción de paz que manejamos: mientras no se de la situación ideal de ausencia de opresión y de violencia estructural, la paz con minúsculas que pueda lograrse se distingue de la guerra pero únicamente formalmente y no materialmente.

2) El modelo

Punto crítico (Ripe Moment) y Estancamiento doloroso (Hurting stalemate).-²

El que dos o más partes que mantienen una situación conflictual decidan poner fin a sus diferencias a traves de una solución consensual y que por tanto abandonen sus pretensiones recíprocas de imponer sus intereses al o los adversarios, tiene que ver con el balance que se produce entre dos tipos de coste: el de la continuación del conflicto frente al del acuerdo.

FIGURA XIII. MODELO PARA SITUACIONES DE NEGOCIACION Y MEDIACION



Cuando en un conflicto han madurado las condiciones para su resolución se produce una situación en la que aparecen en escena dos tipos de fuerzas, la "meseta" y el "precipicio". Ambas fuerzas influyen sobre las partes en conflicto provocando dos tipos diferentes de percepciones: el punto muerto y la hora de la verdad.

A la meseta se llega cuando una de las partes comienza a tomar conciencia de que es incapaz de alcanzar sus objetivos, resolver el problema o ganar el conflicto por sus propias fuerzas. El proceso de meseta se completa cuando la otra parte llega a similares conclusiones. Se produce una situación de punto muerto o empate estratégico definida como la situación a la que se llega cuando ambas partes tienen el suficiente poder como para ser capaces de impedir que la otra alcance sus objetivos pero no tanto como para lograr la victoria y la imposición de sus puntos de vista. Esta situación para que conduzca a una solución negociada del conflicto debe ser vista por cada una de las partes no como una fase temporal, coyuntural o de reflujo sino como un doloroso estancamiento del que no hay ninguna posibilidad de salir mediante la intensificación de los niveles de enfrentamiento. No hay ninguna posibilidad de modificar esta situación por la fuerza que es experimentada por ambos contendientes como dolorosamente insoportable. El coste de prolongar esta situación es superior al coste del acuerdo.

Por tanto cuando se llega a una situación de punto crítico en la que las partes en conflicto llegan al convencimiento de que se encuentran en un estancamiento perjudicial para ambas y que el tiempo no hace sino agravar, la opción negociadora entra en escena.

Una vez que la opción del consenso se convierte en una opción más atractiva que la confrontación, ante los contendientes se despliegan una serie de métodos de resolución del conflicto que básicamente pueden reducirse a dos: negociación y/o mediación³.

La negociación.

Las variables que afectan al desarrollo de la negociación las agrupamos en una clasificación que contempla seis categorías diferentes:⁴

*Los objetivos de las partes.-

En el interior de este grupo se encuadran todas aquellas variables que tienen que ver con los objetivos que las partes se han planteado al decidir abrir un proceso de negociación. Una primera distinción que resulta pertinente hacer es la que nos diferencia los objetivos reales de los espúreos. Por objetivos reales entendemos el sincero interés por llegar a la firma y consecución del acuerdo entre los contendientes. Por objetivos espúreos se entiende la utilización de las conversaciones con objeto de satisfacer intereses diferentes a los de la firma del acuerdo como pueden ser, entre otros, la búsqueda de legitimidad de alguna de las partes negociadoras o de ambas, a través del manejo propagandístico de las negociaciones.

*Factores fundamentales de las relaciones entre las partes.-

En esta categoría se agrupan todas aquellas variables cuya interacción han configurado el patrón de relaciones existente entre las partes enfrentadas. Se trata por tanto de variables que tienen que ver con la ideología, la historia, la cultura o el tipo de conflicto.

*El proceso de la negociación.-

Comprende todas aquellas variables que ejercen su influencia a partir de que se inicia el hecho de la apertura de negociaciones stricto sensu, es decir, cuando ambas delegaciones se sientan en torno a una mesa para discutir e intercambiar sus puntos de vista. En el interior del proceso negociador propiamente dicho distinguimos tres subprocesos: distributivo, integrativo y la

negociación interna⁵. Igualmente, también es necesario señalar las distintas fases por las que el proceso negociador atraviesa: preparación, discusión, propuesta e intercambio.⁶

*Las condiciones específicas de la negociación.-

En esta categoría se engloban las variables relacionadas con los procedimientos técnicos de la negociación tales como: sesiones previas, presidencia, situación espacial, orden del día, cantidad de participantes, cantidad de partes, tiempo, horario, etc.

*El entorno de la negociación.-

En este apartado se contemplan todas aquellas variables que proceden del sistema global en el que se inscribe el subsistema configurado por las partes que negocian.

* Los resultados de la negociación.-

Conjunto de variables que nos permiten conocer cual es el tipo de acuerdo que se ha obtenido o por el contrario que nos llevan a concluir que la negociación se cerró sin acuerdo.

Las interacciones causales entre estos cinco grupos de variables se encuentran reflejadas gráficamente en la sección de la figura XIII dedicada a la negociación.

Tal como puede observarse en la figura XIII los actores que se sientan en la mesa de negociaciones antes de comenzar las negociaciones se ven influidos por un conjunto de factores que hemos denominado los antecedentes. La historia de las relaciones previas al momento de sentarse a negociar influye sobre los objetivos que ambas partes esperan alcanzar con la apertura del proceso negociador. A su vez, tanto los objetivos como los factores fundamentales de las relaciones entre las partes, inciden directamente sobre la dinámica y el rumbo que vaya a tomar el proceso de negociación. Varias hipótesis pueden formularse al

respecto. En primer lugar, la probabilidad de que se llegue a un acuerdo será mayor si los objetivos de ambas partes son reales que si, por el contrario, una de ellas tiene como objetivo la legitimación o la propaganda. Asimismo la otra situación posible, que ambas partes persigan objetivos espúreos, imposibilita por definición la consecución del acuerdo. Por otra parte, el que las partes se planteen objetivos reales o espúreos es una cuestión que tiene que ver directamente con el carácter que en el pasado hayan revestido las relaciones entre las partes. En este sentido se puede formular la hipótesis de que cuanto mayor sea la distancia que separe la fortaleza y debilidad relativa de una y otra parte tanto mayor será la propensión de la parte más débil a plantearse el logro de objetivos espúreos para fortalecer su posición.

En síntesis, el que los objetivos de ambas partes sean reales es una cuestión que depende de que la percepción mutua de ambas partes coincida en que la relación conflictual se encuentra en una situación de estancamiento doloroso y que por tanto se ha llegado a un punto crítico en el que el conflicto se encuentra maduro para ensayar métodos de resolución pacífica.

Una vez que las partes deciden sentarse a la mesa a negociar se desatan tres subprocesos simultáneos cuya interacción configura el proceso negociador propiamente dicho: distributivo, integrativo y la negociación interna⁷.

La negociación distributiva consiste en todas las actividades que cada una de las partes lleva a cabo para la obtención de objetivos y recursos que por su indivisibilidad o escasez comportan una situación de conflicto entre las partes. O dicho de otra forma, la negociación distributiva se asemeja al forcejeo o regateo propio de un juego de suma fija en el que la matriz de ganancias de cada uno de los participantes es al mismo tiempo la matriz de pérdidas del contrario: todo lo que gana uno de los participantes lo pierde el otro y viceversa.

Las tácticas que se emplean en la dimensión distributiva de la negociación son de dos tipos:

a) el primer grupo de tácticas tiene por objetivo tratar de inducir a la parte contraria para que adopte un punto de resistencia más bajo, menos ambicioso del que tenía al principio. Para lograrlo cada una de las partes tratará de influir en las utilidades percibidas por la otra de forma que estas tácticas tendrán éxito si una de las partes logra convencer a su antagonista de que los puntos de vista que hasta entonces había sostenido éste le son menos favorables de lo que imaginaba y/o de que las propuestas de aquella no perjudican tanto a sus intereses como inicialmente creyó.

El sentido de la palabra "convencer" debe ser interpretado como el de "verse obligado" o no "tener más remedio". Recordemos que la naturaleza de los temas que se discuten en la negociación distributiva son aquellos recursos y puntos de la agenda que conllevan una mayor conflictividad. Por tanto la única forma de lograr la modificación a la baja del punto de resistencia del oponente se basará en el poder coercitivo⁸ que cada una de las partes pueda ejercer frente a la otra.

b) el segundo tipo de tácticas utilizadas en la negociación distributiva se basan en el hecho de que cada una de las partes saca conclusiones y fija su comportamiento teniendo en cuenta la información que la otra le brinda con su comportamiento. De acuerdo con lo anterior este grupo de tácticas consistirá en la manipulación de la propia posición negociadora con el objeto de inducir en la otra parte impresiones e informaciones que favorezcan los intereses de la parte que pone en marcha este mecanismo de disimulo.

En este segundo tipo de tácticas el mecanismo que subyace no es otro que el "poder experto"⁹ puesto que la posibilidad de éxito de las mismas radica en los conocimientos que cada una de las partes posee y que la otra ignora.

La negociación integrativa, segundo de los subprocesos, designa al sistema de actividades conducente a que cada una de las partes obtenga beneficios cuya consecución no se logre a costa de la pérdida del contrario. Se trata de una situación de juego de suma variable en la que la naturaleza de los temas que componen la agenda de la negociación integrativa permite soluciones mutuamente ventajosas para ambas partes en litigio. Si la negociación distributiva comprendía situaciones de forcejeo o regateo, la negociación integrativa se asemeja a un proceso de resolución conjunta de problemas.

Así como los temas de que se ocupan las dimensiones distributiva e integrativa difieren sustancialmente, de igual modo las tácticas empleadas para fomentar el proceso integrativo son el reverso de las utilizadas en el proceso distributivo. La finalidad de las tácticas de la negociación integrativa consiste en la resolución de problemas a través de: a) incrementar la motivación del adversario para resolver el problema b) asegurar que la información relevante esté disponible para ambos negociadores c) facilitar la comunicación entre los interlocutores y d) fomentar la confianza y el apoyo emocional tanto entre las delegaciones negociadoras como entre las partes.

Las tácticas que promuevan cada uno de los anteriores tipos de acción como método para fomentar la resolución de problemas tienen en común que se basan en el "poder de recompensa"¹⁰ con el que cada parte gratifica cada movimiento de su oponente que conduzca a soluciones creativas e innovadoras para los problemas planteados.

El tercer y último de los subprocesos, la negociación intraorganizativa, tiene su origen en la disensión que se produce al interior de cada una de las partes entre la delegación negociadora y la cúpula de la organización motivada por la pluralidad interna de cada organización así como por el conflicto de roles que experimentan los miembros de las delegaciones negociadoras. Tres son las tácticas que los negociadores pueden

poner en marcha para tratar de llegar a alcanzar el consenso interno:

a) Cambiar las actitudes de su organización respecto del contenido e ignorar las expectativas en el plano del comportamiento del negociador.

b) Modificar las expectativas en materia de soluciones y someterse a las expectativas en el plano de los comportamientos.

c) Ignorar algunos aspectos de la posición de su organización manteniéndose dentro de las expectativas de comportamiento.

Cada una de las tres tácticas anteriores se basa en el "poder experto": el negociador tratará de exhibir su mayor conocimiento de la marcha del proceso de negociación derivado de su presencia en la mesa de negociaciones para tratar de convencer a su organización de lo justo de sus proposiciones.

El proceso negociador en un sentido lato del término, es decir, entendiendo por tal los tres subprocesos a los que nos venimos refiriendo, atraviesa cuatro fases: preparación, discusión, propuesta e intercambio¹¹.

La fase de preparación incluye todas aquellas actividades de las partes destinadas a recabar información con el objetivo de sentarse a la mesa de negociación en las mejores condiciones posibles. Entre esta fase y la siguiente, la discusión, en la que se produce el contacto entre ambas delegaciones, se empieza a perfilar la agenda de los temas susceptibles de negociación. es en esta fase de discusión cuando se establece una primera clasificación de los mismos que distingue dos grandes grupos: los puntos en disputa (issues) o aquellos aspectos que serán objeto de la dimensión distributiva de la negociación y los problemas (problems) que constituirán el contenido de la dimensión integrativa del proceso negociador.

Una vez clarificados y delimitados los distintos asuntos que forman parte de cada subproceso, durante la fase de discusión, paralelamente se producen simultáneamente las distintas dinámicas propias de las dimensiones distributiva e integrativa. Ello no quiere decir que la división de la negociación global en estos subprocesos lleve a que durante la fase de discusión se traten los puntos en disputa y los problemas en mesas separadas. Por el contrario lo que se produce es una puesta en marcha simultánea de las actividades demandadas por la dimensión distributiva e integrativa. La interacción entre ambos procesos produce una gama de posibilidades tan amplias como situaciones reales se puedan dar. Como generalización puede afirmarse que la interacción y la relación entre ambos subprocesos puede llevar a poner el énfasis en lo integrativo o en lo distributivo dependiendo de la marcha coyuntural del proceso negociador y de factores tales como la correlación de fuerzas entre ambas partes u otros que tienen que ver con la coyuntura específica de cada negociación concreta.

Tras la discusión de las posiciones de cada una de las partes se pasa a la fase de intercambio consistente en modificaciones mutuas, vale decir concesiones recíprocas, en las que cada parte flexibiliza su posición aproximándose hacia la zona de intercambio. Esto por lo que se refiere a la dimensión distributiva. Para la dimensión integrativa, la fase de propuesta se materializa en la implementación de un proceso de innovación y creación caracterizado por la búsqueda conjunta de soluciones nuevas y alternativas a los problemas así como la exploración de las consecuencias que acarrea cada una de las soluciones diseñadas. En la última de las etapas, el intercambio, que si se corona con éxito llevará a la firma del acuerdo, la dinámica de la negociación distributiva consiste en obtener algo del oponente a cambio de renunciar a alguna de las reivindicaciones propias. En la negociación integrativa, el intercambio adquiere la forma de una ordenación jerárquica de las diferentes soluciones así como la posterior selección de la acción a emprender.

Si el proceso negociador global no desemboca en la firma del acuerdo el ábanico de opciones que se abre para cada una de las partes es doble: o se da inicio a un nuevo esfuerzo por tratar de poner fin a sus diferencias a través de un método de solución pacífica de las controversias o bien se desecha como irrealizable la posibilidad de llegar a una solución consensual y se opta por intensificar o reactivar el conflicto con el objetivo de tratar de vencer al contrario a través de la fuerza.

En el caso de que se opte por dar inicio a un nuevo intento de solución pacífica las partes pueden optar por tratar de ensayar otro método de resolución consensual como la mediación o el arbitraje. La otra opción es volver a abrir un nuevo proceso negociador de acuerdo al modelo explicativo se ha desarrollado más arriba. La única pero no por ello insignificante diferencia con respecto al primer intento negociador que se saldó con el fracaso, consiste en que la experiencia de este primer proceso se incorpora al nuevo modelo como un factor de la historia de las relaciones entre las partes. Los términos en los que se desarrolló la primera negociación y todas las dinámicas que generaron permanecen como un punto de referencia que afectará más o menos profundamente al nuevo proceso negociador dependiendo de la coyuntura pero que en cualquier caso se convertirá en un punto de referencia al que con frecuencia dirigirán sus miradas ambas partes.

Hasta aquí hemos venido tratando la posibilidad de que ambas partes eligieran la negociación. Es ya hora de tratar qué pasa y cuál es el modelo interpretativo si las partes eligen la mediación.

La mediación.

La primera diferencia que distingue la mediación de la negociación consiste en que la situación pasa de estar compuesta por dos actores a incluir un tercer miembro: el mediador.¹²

En la situación de mediación influyen cuatro categorías de factores : los factores que influyen sobre los actores, los

factores debidos a la presencia del mediador, los factores vinculados con la tarea y la situación y los factores vinculados con el entorno.

a) Los factores que influyen sobre los actores (negociadores y mediador).

Cada una de las delegaciones que representan a las partes contendientes se ve sometida al influjo de tres tipos de fuerzas:

* Una fuerza R que actúa en el sentido del grupo de referencia, es decir que se orienta hacia las posiciones sostenidas por cada una de las organizaciones a las que pertenecen los negociadores.

* Una fuerza A que actúa en el sentido de llegar a un acuerdo con la parte adversaria, es decir, que impulsa a cada uno de los negociadores a contemplar las posiciones de la parte contraria y que por tanto tiende a aproximarlos hacia la zona de intercambio. Esta fuerza actúa en aquellos aspectos que son objeto de la negociación distributiva en los que el consenso adquiere la forma del compromiso basado en las concesiones mutuas.

* Una fuerza C que actúa en el sentido de orientar a ambos negociadores hacia una solución nueva creativa y constructiva. Esta fuerza actúa en aquellos aspectos que son objeto de la negociación integrativa en los que el acuerdo adquiere la forma de una resolución conjunta de problemas que beneficia a ambas partes.

Por lo que se refiere al mediador se encuentra sometido al influjo de dos tipos de fuerzas:

* Una fuerza R que actúa en la dirección de la posición sostenida por el sistema social en el que el conflicto se haya inserto.

*Una fuerza A que actúa en la dirección a un acuerdo entre las partes.

b) Los factores debidos a la presencia del mediador.

El mediador por su naturaleza de tercera parte neutral y debido a la autoridad y legitimidad que le confiere el que las dos partes en conflicto le otorguen su confianza es fuente y origen de dos tipos de fuerzas que influyen sobre los negociadores:

- * Una fuerza A que presiona a las partes en conflicto en dirección a un acuerdo.
- * Una fuerza C que presiona a las partes en conflicto en dirección a una solución creativa y constructiva.

Las variables que componen las fuerzas que se originan en el mediador tienen que ver con:

- Los conocimientos y la capacidad del mediador.
- El comportamiento del mediador tal y como es percibido por los negociadores.
- Tácticas y procedimientos del mediador.

c) Los factores vinculados con la tarea y la situación.

Estos factores influyen sobre el equilibrio de fuerzas A, R y C que se ejercen sobre cada negociador. Dichos factores tienen su origen en:

- El tema de la negociación: su importancia para las partes, la claridad y publicidad de las posiciones enfrentadas, la dimensión de la zona de acuerdo aceptable para ambas partes.
- La historia de las relaciones entre las partes en conflicto, el impacto del conflicto en la existencia de ambas partes, la correlación de fuerzas entre los adversarios.
- Las condiciones de la negociación: magnitud y composición de cada delegación, naturaleza privada o pública de la negociación, tratamiento simultáneo de varios temas o centralidad de uno solo.

c) Factores vinculados con el entorno.

El subsistema tripolar formado por los dos negociadores más el mediador se encuentra inserto en el interior de un sistema superior que podemos definir como el entorno. El entorno está constituido por todos aquellos actores que sin ser parte directa del conflicto si tienen intereses en común con alguna de las partes enfrentadas o con el mediador. El número de actores que compone el entorno será más o menos amplio pero siempre incluirá una pluralidad de actores y de posiciones de los que emanaran fuerzas que influyen tanto en el mediador como en los negociadores. Por simplificar, contemplamos que el entorno provienen dos tipos de fuerzas del tipo C:

- Aquellas que se orientan en dirección hacia el acuerdo.
- _ Aquellas que se orientan en dirección hacia la continuación del conflicto.

Las tácticas de las primeras se orientan hacia el reforzamiento de las labores del mediador a través del apoyo hacia sus buenos oficios y de la presión sobre el negociador o los negociadores sobre los que tengan capacidad de influencia en el sentido de fortalecer las fuerzas A y C que actúan sobre los negociadores y restando poder a las fuerzas R que orientan a los negociadores hacia las posiciones de su grupo de referencia.

Las tácticas de las segundas actúan de modo exactamente inverso: obstaculizando la labor del mediador o reforzando las posiciones de cada una de las partes en conflicto.

La resultante de la conjunción del sistema de fuerzas que actúan en este campo dará lugar a dos tipos de resultado: el acuerdo o la persistencia del diferendo. En este segundo caso, ambas partes optarán por ensayar otro tipo de solución negociada o bien por reanudar la apertura del conflicto.

1. En este sentido, conviene ~~NOTAR~~ ^{destacar} por sentido que no compartimos el mito de la neutralidad valorativa de las Ciencias Sociales. Por el contrario creemos que la única objetividad posible en esta parcela del conocimiento es el reconocimiento y la explicitación de la propia subjetividad.

2. Ambos conceptos los tomamos de Zartman I. W. Ripe for Resolution, Oxford University Press, 1983. La traducción es nuestra. Sin embargo, ofrecemos la cita textual para captar mejor los matices que inevitablemente se pierden cuando se traduce.

"The point when conflict is ripe for resolution is associated with two different sorts of intensity--called here plateaus and the precipice--which produce different sorts of pressure--called respectively deadlocks and deadlines. A plateau and its deadlock begin when one side is unable to achieve its aims, to resolve the problem, or to win the conflict by itself, and they are completed when the other side arrives at a similar perception. Each party must begin to feel uncomfortable in the costly dead-end into which it has gotten itself. A plateau must be perceived by both not as a momentary resting ground, but as a hurting satlemate, a flat, unpleasant terrain stretching into the future, providing no later possibilities for decisive escalation or for graceful escape.

Conflict resolution plays on perceptions of an intolerable situation: Things 'can't go on like this'. Without this perception, the conciliator must persuade the parties that escalation to break out of deadlock is impossible. Indeed may even be required to make it impossible, if necessary. Thus, deadlock cannot be seen merely as a temporary stalemate, to be easily resolved in one's favor by a little effort or even by a big offensive or a gamble or foreign assistance. Rather, each party must recognize its opponent's strength and its own inability to overcome it.

For the conciliator, this means emphasizing the dangers of deadlock as each party comes to recognize the other's strength. Each's party's unilateral policy (the action that it can take alone without negotiation) must be seen as a more expensive and less likely way of achieving a possible, acceptable outcome than the policy of negotiation. A plateau is thus as much a matter of perception as of reality for the parties and as much a subject of perception as of reality for the conciliator. Successful conciliation produces a shift from a winning mentality to a conciliating mentality on the part of both sides". (pág. 232).

3. Ya dijimos en páginas anteriores que el arbitraje era una técnica jurídica que quedaba fuera del interés de nuestro estudio.

4. Esta clasificación de las variables en cinco grupos está inspirada en el modelo de Sawyer y Guetzkow con algunas modificaciones.

5. La distinción de tres subprocesos esta tomada de Walton y McKersie.

6.Estas fases son las señaladas por Kennedy, Benson y McMillan op. cit.

7.Estos tres subprocesos en los que se desglosa el proceso negociador global están tomados del modelo de Walton y McKersie. Aquí solo nos limitamos a describirlos sucintamente. Un tratamiento más en profundidad se encuentra en el capítulo 2.

8.Entendemos por poder coercitivo lo que se expone en la clasificación de poder de French y Raven.

9.Ver la clasificación de French y Raven.

10.Ver clasificación de French y Raven.

11.Estas fases aparecen en Kennedy, Benson y McMillan.

12.El modelo teórico que utilizamos para analizar la mediación es una adaptación de McGrath op. cit. con algunas modificaciones.

PARTE SEGUNDA
LA MEDIACION EN LA CRISIS
CENTROAMERICANA

CAPITULO CUARTO. LAS INICIATIVAS PRECONTADORA.

Iniciamos con este capítulo la segunda parte que hemos dedicado al examen del significado y los alcances que la mediación como mecanismo de resolución de conflictos ha tenido en la búsqueda de una solución negociada a la crisis centroamericana.

Las gestiones del Grupo de Contadora marcan una línea divisoria en la historia de las inciativas de mediación por su alcance, significado y desarrollo. Esto es lo que nos ha inducido a organizar esta segunda parte en dos capítulos. En el presente se opta por dar un tratamiento común a los diversos intentos de mediación que salieron a la luz en la época previa a la aparición del Grupo de Contadora. El siguiente capítulo se dedica a la exposición y el examen de las gestiones de paz del Grupo de Contadora.

1) Las iniciativas precontadora.

En el periodo que nos disponemos a considerar, se asiste a una proliferación de iniciativas de paz con distinto alcance y credibilidad¹. Una primera distinción que es plausible introducir para tratar de ordenar y acotar esta pléyade de planes de paz consiste en diferenciarlos utilizando como criterio delimitador cual era el mecanismo propuesto, negociación o mediación, para la resolución pacífica de la crisis.

Una vez dentro del campo definido por aquellas iniciativas que propusieron la mediación, es posible distinguir entre los planes e inciativas de carácter limitado frente a los que contenían

propuestas de más amplio alcance. Por iniciativas de carácter limitado entendemos las que únicamente pretendían dar respuesta a alguna de las dimensiones que en las páginas anteriores hemos caracterizado como constitutivas de la crisis centroamericana: los conflictos nacionales, el conflicto regional o el conflicto internacional. Consiguientemente por iniciativas de amplio alcance entendemos las que planteaban propuestas de solución a los tres niveles de la crisis.

1.1) Las iniciativas de alcance limitado.

De los tres conflictos nacionales, solo la guerra civil de El Salvador fue el único que motivó la atención de distintos actores internacionales. Tres son las iniciativas de mediación que se contabilizan para intentar poner fin al entonces recién iniciado conflicto salvadoreño: las dos propuestas formuladas por la Internacional Socialista en Diciembre de 1980 y Febrero de 1981 respectivamente y la Declaración Franco-Mexicana de Agosto de 1981.

Mediación en El Salvador de la Internacional Socialista. (Diciembre 1980).-

El general Torrijos después de realizar contactos con México, Costa Rica y Venezuela solicita la mediación de la Internacional Socialista que celebraba Congreso en Madrid. Por encargo de ella Felipe González y Omar Torrijos se reúnen en Panamá con representantes del gobierno y de la guerrilla instando a una negociación inmediata. Retoman los puntos contenidos en el Plan Boulder, pero la negociación fracasa por la ofensiva del 10 de Enero de 1981 del FMLN.

Llamado al diálogo de la Internacional Socialista en El Salvador.
(Febrero de 1981).-

Junto con la ofensiva militar el FDR emprende una ofensiva diplomática por la que la Internacional Socialista llama al diálogo.

Declaración Franco-Mexicana sobre El Salvador. (Agosto 1981).-

El contenido del comunicado franco-mexicano se sintetiza en los siguientes puntos:

- Afirmar la necesidad que tiene El Salvador de cambios fundamentales en los campos social, económico y político.
- Reconocer que el FMLN-FDR constituye una fuerza política representativa.
- Legitimidad para que el FDR-FMLN participe en la instauración de los mecanismos de acercamiento y negociación necesarios para una solución política de la crisis.
- Corresponde al pueblo salvadoreño iniciar un proceso de solución política global en el que será establecido un nuevo orden interno, serán reestructuradas las fuerzas armadas y serán creadas las condiciones necesarias para el respeto de la voluntad popular expresada mediante elecciones auténticamente libres y otros mecanismos propios de un sistema democrático.

En suma la Declaración Franco-Mexicana propone la negociación con el FDR-FMLN reconociendo el protagonismo político de los frentes. Esta iniciativa provocó reacciones contrarias como la Declaración de Caracas. En ésta las cancillerías de Venezuela, Colombia, Argentina, Chile, Paraguay, Bolivia, Guatemala y Honduras, es decir, un grupo con alta representación de las

dictaduras militares de derecha objetaron lo que, a su juicio, consideraban un pronunciamiento sobre política interna de parte de Francia y México.

Dicha declaración, por tanto, sirvió para mostrar como estaba el cuadro regional y latinoamericano respecto de la crisis y el caso salvadoreño. La contraofensiva diplomática norteamericana, especialmente en la ONU, reunió un grupo de dictadores pero también consiguió el apoyo de países democráticos con intereses en la región, Venezuela, Colombia y República Dominicana, los cuales rechazaron en su forma y fondo la declaración Franco-Mexicana.

1.2) Las iniciativas de amplio alcance.

Una vez que los ecos de la ofensiva del FMLN se apagaron, la atención dejó de estar monopolizada por El Salvador y ello dio oportunidad a que se lanzaran iniciativas que trataron de ofrecer respuestas a la crisis centroamericana con un carácter más global. Estas iniciativas de mediación fueron: el Plan de Paz de Torrijos (mayo de 1981), el Plan de López Portillo (febrero de 1982) y la iniciativa Mexicano-Venezolana (Septiembre 1982).

Plan regional presentado por Torrijos. (Mayo de 1981).-

Durante el mes de Mayo de 1981 el General Omar Torrijos reunió en Panamá a representantes gubernamentales de Costa Rica, Honduras, México y Venezuela. De todas las iniciativas que se habían formulado hasta entonces esta era sin duda la más completa y ambiciosa: el plan comprendía diez puntos referidos a las

situaciones de diez países, Belice, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Honduras, Nicaragua y Panamá.

Para Costa Rica, el Plan pedía la concesión de préstamos con el objetivo de que este país tuviera que pagar un menor coste por salir de la crisis y de este modo se contribuyera a su estabilización.

Para Nicaragua, se reafirmaba la vigencia del diseño original de la Revolución Sandinista a través del apoyo a un sistema pluralista, democrático, nacionalista y no alineado, contemplándose la reducción sustancial de la presencia de los asesores y expertos cubanos.

A los Estados Unidos se le pedía que concediera apoyo económico a Nicaragua como la mejor forma de asegurar la vigencia del modelo original de la Revolución.

Por lo que se refiere a Honduras y Guatemala el proyecto señalaba la necesidad de impulsar y apoyar los procesos de democratización y particularmente para el caso guatemalteco se abogaba por la constitución de un gobierno de centro-izquierda con el consenso de los sectores democráticos y los grupos insurgentes.

Para El Salvador, se destacaba la necesidad de llevar a cabo negociaciones entre el gobierno salvadoreño y el FMLN proponiéndose como mediadores a Panamá y los Estados Unidos. El comienzo de las negociaciones iría precedido de un alto el fuego pero sin que la insurgencia tuviera que deponer las armas.

Por último, se propugnaba la celebración de conversaciones entre los Estados Unidos y Cuba para poner fin a la confrontación Este-oeste en Centroamérica.

La inesperada muerte de Omar Torrijos en julio de 1981 paralizó y restó fuerza a la iniciativa.

Plan de Paz de Lopez Portillo. (Febrero 1982).

Para el presidente mexicano los puntos básicos de la crisis centroamericana eran tres: Nicaragua, El Salvador y las relaciones Cuba-Estados Unidos.

Respecto de El Salvador se propone y apoya la negociación y el diálogo entre el gobierno y la guerrilla.

Respecto a Nicaragua se propone: a) El gobierno de los Estados Unidos debe descartar toda amenaza o uso de la fuerza dirigida en contra de Nicaragua. b) Reducción proporcional y equilibrada del armamento nicaragüense. c) Elaboración de un sistema de pactos de no agresión entre Nicaragua y los Estados Unidos por una parte y entre Nicaragua y sus vecinos por otra.

Respecto a las relaciones Cuba-Estados Unidos se aboga por la celebración de rondas de diálogo.

Para lograr la puesta en marcha de este plan se ofrece la mediación de México. Podría considerarse como un lejano antecedente mexicano de Contadora. Esta iniciativa perdería fuerza al acabarse el mandato de López Portillo y resurgirá con carácter multilateral

un año más tarde en Contadora con la Administración de Miguel de la Madrid.

Iniciativa Mexicano-Venezolana. (Septiembre de 1982).-

A raíz de la escalada en el enfrentamiento fronterizo entre Nicaragua y Honduras los presidentes López Portillo y Herrera Campins dirigen tres misivas a los presidentes de Nicaragua, Honduras y Estados Unidos, respectivamente.

En cada una de ellas lanzan propuestas particularizadas según el país de que se trate. A Nicaragua le proponen el tema de la reducción de sus efectivos militares; a Honduras le muestran su apoyo al plan de paz presentado por este país ante la OEA y su preocupación ante la presencia en territorio hondureño de la contra nicaragüense; a Estados Unidos le plantean la necesidad del diálogo con Nicaragua y la revisión de la presencia militar norteamericana en la zona. Finalmente ambos países, México y Venezuela se ofrecen como mediadores para la realización de conversaciones bilaterales Nicaragua-Honduras y Estados Unidos-Nicaragua.

En octubre, el presidente Reagan respondió mostrando la anuencia a la búsqueda de la paz en tanto que ésta permita que en cada país centroamericano exista el pluralismo político. En este mismo mes se suspende el primer encuentro programado para el diálogo a realizarse el día 13 en Caracas. Se aplaza porque el presidente hondureño argumentó que no podía ir por "compromisos ineludibles".

NOTAS

1. Antes de seguir adelante conviene aclarar que el interés que revisten estas iniciativas deriva de que algunos de sus planteamientos fueron recogidos por Contadora. En este sentido puede considerárselas como antecedentes. Sin embargo su capacidad de incidencia sobre los acontecimientos fue mínima y todas ellas no pasaron a discutirse ni a generar una dinámica de diálogo: no pasaron de la fase de lanzamiento. Por ello el tono que prevalece en este capítulo es el puramente descriptivo puesto que no cabe la posibilidad de aplicar el modelo teórico, diseñado para analizar la dinámica de la negociación y la mediación, a unas propuestas que no tuvieron el eco y la fortaleza necesaria como para ser capaces de desatar una dinámica de desactivación del conflicto. Lo cual no nos impide reconocer su valor en cuanto clarificación de las cuestiones controversiales así como su función de allanar el camino e ir creando las condiciones que posibilitarían el funcionamiento de la iniciativa de Contadora. A continuación ofrecemos una lista de tales iniciativas.

Entre julio de 1979 y Enero de 1983, fecha esta última en la que se constituye el Grupo de Contadora, se identifican las siguientes iniciativas de mediación:

Propuesta del FMLN-FDR al Presidente Carter (Diciembre 1980) .-

Carter responde con el Plan Boulder. Contiene seis puntos que son:

- 1) Disolución y/o reconversión de las fuerzas de seguridad.
- 2) Reestructuración del ejército incorporando en este fuerzas insurgentes.
- 3) Reformulación de la Junta de gobierno, incluyendo al FDR.
- 4) Programa de reformas económicas y no alineamiento.
- 5) Reasentamiento campesino en áreas despobladas de otros psíses para disminuir la presión demográfica.
- 6) Elecciones democráticas a plazo fijo y con supervisión internacional.

Son los últimos meses de Carter y la propuesta es rechazada por Reagan. Véase: Opazo Bernalles A. y Fernández R. Esquipulas II: Una tarea pendiente, EDUCA, S. José, 1990, pág. 130. Gomáriz E. (comp) Balance de una Esperanza: Esquipulas II un año después, FLACSO-CSUCA-UPAZ, S. José, 1988, pág. 37.

Mediación en El Salvador de la Internacional Socialista. (Diciembre 1980).-

El general Torrijos después de contactos con México, Costa Rica y Venezuela solicita la mediación de la Internacional Socialista que celebra Congreso en Madrid. Por encargo de ella Felipe González y Torrijos se reúnen en Panamá con representantes del gobierno y de la guerrilla instando a una negociación inmediata. Retoman los puntos contenidos en el Plan Bowlder, pero la negociación fracasa por la ofensiva del 10 de Enero de 1981 del FMLN. Véase: Opazo Bernal A. y Fernández R., op. cit., pág. 130.

Llamado al diálogo de la Internacional Socialista en El Salvador. (Febrero de 1981).-

Junto con la ofensiva militar el FDR emprende una ofensiva diplomática por la que la Internacional Socialista llama al diálogo. Véase: Opazo Bernal A. y Fernández R., op. cit., pág. 131.

Plan regional presentado por Torrijos. (Mayo de 1981).-

Durante el mes de Mayo de 1981 el General Omar Torrijos reunió en Panamá a representantes gubernamentales de Costa Rica, Honduras, México y Venezuela. De todas las iniciativas que se habían formulado hasta entonces esta era sin duda la más completa y ambiciosa: el plan comprendía diez puntos referidos a las situaciones de diez países, Belice, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Honduras, Nicaragua y Panamá.

Para Costa Rica, el Plan pedía la concesión de préstamos con el objetivo de que este país tuviera que pagar un menor coste por salir de la crisis y de este modo se contribuyera a su estabilización.

Para Nicaragua, se reafirmaba la vigencia del diseño original de la Revolución Sandinista a través del apoyo a un sistema pluralista, democrático, nacionalista y no alineado, contemplándose la reducción sustancial de la presencia de los asesores y expertos cubanos.

A los Estados Unidos se le pedía que concediera apoyo económico a Nicaragua como la mejor forma de asegurar la vigencia del modelo original de la Revolución.

Por lo que se refiere a Honduras y Guatemala el proyecto señalaba la necesidad de impulsar y apoyar los procesos de democratización y particularmente para el caso guatemalteco se abogaba por la constitución de un gobierno de centro-izquierda con el consenso de los sectores democráticos y los grupos insurgentes.

Para El Salvador, se destacaba la necesidad de llevar a cabo negociaciones entre el gobierno salvadoreño y el FMLN proponiéndose como mediadores a Panamá y los Estados Unidos. El comienzo de las negociaciones iría precedido de un alto el fuego pero sin que la insurgencia tuviera que deponer las armas.

Por último, se propugnaba la celebración de conversaciones entre los Estados Unidos y Cuba para poner fin a la confrontación Este-oeste en Centroamérica.

La inesperada muerte de Omar Torrijos en julio de 1981 paralizó y restó fuerza a la iniciativa. Véase: Gomáriz E. (comp.), op. cit., pág. 39.

Ortega Durán O. Contadora y su verdad, Imprenta Rufino García, Madrid, 1985, pags. 12-13.

Benítez Manaut R. "La paz en Centroamérica: trayectoria, límites y perspectivas" en Córdova Macías R. y Benítez Manaut R. (comps.) La paz en Centroamérica: Expediente de Documentos Fundamentales (1979-1989), CIIH-UNAM, México, 1989, pag. 12. .

Declaración Franco-Mexicana sobre El Salvador. (Agosto 1981).-

El contenido del comunicado franco-mexicano es el siguiente: afirman la necesidad que tiene El Salvador de cambios fundamentales en los campos social, económico y político; reconocen que el FMLN-FDR constituye una fuerza política representativa; es legítimo que el FDR-FMLN participe en la instauración de los mecanismos de acercamiento y negociación necesarios para una solución política de la crisis; corresponde al pueblo salvadoreño iniciar un proceso de solución política global en el que será establecido un nuevo orden interno, serán reestructuradas las fuerzas armadas y serán creadas las condiciones necesarias para el respeto de la voluntad popular expresada mediante elecciones auténticamente libres y otros mecanismos propios de un sistema democrático.

Propone la negociación con el FDR-FMLN reconociendo el protagonismo político de los frentes. Esta iniciativa provoca reacciones contrarias como la Declaración de Caracas. En ésta las cancillerías de Venezuela, Colombia, Argentina, Chile, Paraguay, Bolivia, Guatemala y Honduras, es decir, un grupo con alta representación de las dictaduras militares de derecha objetan lo que consideran un pronunciamiento sobre política interna de parte de Francia y México.

Pero probablemente sea éste el intento más fuerte, y tal vez el último, por recuperar la negociación en los términos de 1980 (entre contendientes con similar fuerza). En realidad, dicha declaración sirvió para mostrar como estaba el cuadro regional y

latinoamericano respecto de la crisis y el caso salvadoreño. La contraofensiva diplomática norteamericana, especialmente en la ONU, reunió un grupo de dictadores pero también consiguió el apoyo de países democráticos con intereses en la región, Venezuela, Colombia y República Dominicana, los cuales rechazaron en su forma y fondo la declaración Franco-Mexicana.

México solicita que se acepte la negociación entre todas las fuerzas políticas salvadoreñas para constituir "un gobierno de amplia base nacional"; exhorta a un acuerdo entre USA y Nicaragua para evitar el entrenamiento de la contrarrevolución y entre USA y Cuba para atenuar las tensiones regionales.

El gobierno de Honduras plantea una contrapropuesta a la declaración mexicana que incluye el desarme en la región, la reducción de asesores extranjeros, el control del tráfico ilegal de armas, el respeto de las fronteras, diálogo multilateral permanente y mecanismos de supervisión internacionales.

Alexander Haig responde a la propuesta mexicana con un plan de negociación de cinco puntos:

- 1) Pactos de no agresión bilaterales.
- 2) Garantías de Washington de que no apoyará a los somocistas.
- 3) Acuerdo regional que prohíba la importación de armas ofensivas pesadas.
- 4) Reanudación de la ayuda económica USA a Nicaragua.
- 5) Cese del apoyo nicaragüense al FMLN.

Véase: Opazo Bernal A y Fernández R., op. cit., pág. 131.

Gomáriz E. (comp), op. cit., pág. 39.

ACEN-SIAG, op. cit., pág. 11.

Rojas Aravena F. en Eguizábal C. (comp.) América Latina y la crisis centroamericana: en busca de una solución regional, CSUCA, S. José, 1990, pág. 91. Eguizábal C. op. cit. pag. 114. INFORPRESS CENTROAMERICANA pag. 27.

Iniciativa de la Comunidad Democrática Centroamericana. (Enero 1982).-

Esta iniciativa en la que Costa Rica jugó un papel principal, surgió en la reunión de la OEA realizada en Santa Lucía a fines de 1981. Fue formalizada en Enero de 1982. Se presentó como una alternativa para la paz en la región sin embargo recibió grandes críticas ya que la misma tenía implicaciones militares y buscó tempranamente aislar a Nicaragua. Fue de efímera duración.

Compuesta por Honduras, Costa Rica y El Salvador, es una tentativa de aislamiento de Nicaragua. Posee una clara connotación ideológica expresada en el hecho de que los países convocantes se reclaman en términos excluyentes de la democracia. Pone sobre el tapete el tema de la seguridad militar de tales países, invocándose el TIAR. Se ve abierta o veladamente la mano de la diplomacia norteamericana.

El documento oficial asienta el interés de los tres países por modificar el "régimen antidemocrático e intervencionista de Nicaragua, culpable del armamentismo en la región". La Comunidad Democrática Centroamericana (CDC) solicita a los Estados Unidos asistencia militar oportuna para defender a los gobiernos de las ofensivas guerrilleras; exige la vigencia de procesos electorales, garantías políticas democráticas y el control de la violencia mediante la cooperación militar conjunta; demanda la realización de una operación regional contra el gobierno cubano.

La CDC anunció que "propiciará un clima de seguridad, promoverá los valores democráticos, hallará solución a los problemas sociales, buscará recursos financieros para lograr equilibrar los saldos negativos del intercambio regional y recurrirá a medidas de seguridad colectiva contra el terrorismo, la subversión y la agresión internacional". Hizo resoluciones políticas y económicas. Las políticas fueron:

- 1) Crear un clima de seguridad fundado en la confianza y la estabilidad que permita el desarrollo integral de nuestras naciones.
- 2) Promover los valores democráticos y consolidar la plena vigencia de la democracia representativa.
- 3) Reafirmar la decisión de encontrar solución a sus problemas sociales a través de la vía democrática.
- 4) Afirmar que las elecciones libres y democráticas son la máxima expresión de la voluntad y participación popular.
- 5) Asegurar que es derecho inalienable de los pueblos escoger a sus representantes y de los ciudadanos el ser elegidos.
- 6) Condenar todas las formas de intervención foránea.
- 7) Reafirmar como piedra angular de la política de los países de la Comunidad el respeto irrestricto y la defensa de los Derechos Humanos.
- 8) Reafirmar que la carrera armamentista en centroamérica al aumentar de manera irresponsable las tensiones pone en peligro la estabilidad de la región y por consiguiente amenaza la paz y obstaculiza el desarrollo de nuestros pueblos.
- 9) Condenar el terrorismo y la subversión.
- 10) Afirmar la mútua solidaridad política en todas las circunstancias. Tal solidaridad se extiende a las situaciones en que alguno de los miembros de la Comunidad sea víctima de

cualquier tipo de agresión o de alguna forma de presión internacional; en estos casos, la solidaridad se ceñirá a los principios y normas del sistema interamericano.

11) Reafirmar su derecho individual a recurrir a mediadas de seguridad colectivas dentro del marco de los tratados vigentes. Véase: Opazo Bernalles A. y Fernández R., op. cit., pág. 132.

ACEN-SIAG, op. cit., pág. 11.

INFORPRESS CENTROAMERICANA pág. 21. Rojas Aravena F. y Solís L. op. cit. pág. 97.

Plan de paz de Lopez Portillo. (Febrero 1982).

Para el presidente mexicano los puntos básicos de la crisis centroamericana eran tres: Nicaragua, El Salvador y las relaciones Cuba-Estados Unidos.

Respecto de el Salvador se propone y apoya la negociación y el diálogo entre el gobierno y la guerrilla.

Respecto a Nicaragua se propone: a) El gobierno de los Estados Unidos debe descartar toda amenaza o uso de la fuerza dirigida en contra de Nicaragua. b) Reducción proporcional y equilibrada del armamento nicaragüense. c) Elaboración de un sistema de pactos de no agresión entre Nicaragua y los Estados Unidos por una parte y entre Nicaragua y sus vecinos por otra.

Respecto a las relaciones Cuba-Estados Unidos se aboga por la celebración de rondas de diálogo.

Para lograr la puesta en marcha de este plan se ofrece la mediación de México.

Podría considerarse como un lejano antecedente mexicano de Contadora. Esta iniciativa perdería fuerza al acabarse el mandato de López Portillo y resurgirá con carácter multilateral un año más tarde en Contadora con la Administración de Miguel de la Madrid. Véase: Opazo Bernalles A. y Fernández R., op. cit., pág. 131.

Gomáriz E. op. cit. págs. 39-40.

Córdova Macías R. y Benítez Manaut R. (comps.), op. cit., págs. 13, 245-251.

Propuesta de Paz de Honduras ante la OEA. (Septiembre 1982).

Se conoce como internacionalización de la paz y viene en el libro de Paz Barnica. La propuesta de Paz Barnica denotó la existencia de conflictos entre civiles y militares. El gobierno hondureño posteriormente abandonó la propuesta de Paz Barnica y conformó el Bloque de Tegucigalpa.

Se trata de un Plan de Paz de carácter regional y global por cuanto abordaba los problemas políticos y de seguridad del área centroamericana en su triple dimensión: interna, bilateral

y multilateral. Contenía los puntos de vista hondureños y se lanzaba como propuesta de agenda para la discusión entre los cinco :Estados centroamericanos. Sus puntos eran los siguientes:

- 1) Cese de la carrera armamentista.
- 2) Eliminación de asesores extranjeros, militares y de otra naturaleza.
- 3) Cese del tráfico clandestino de armas.
- 4) Supervisión y vigilancia internacionales.
- 5) Respeto a las fronteras delimitadas y demarcadas para evitar nuevas disputas en el orden territorial y marítimo.
- 6) Diálogo multilateral permanente entre los Estados de la región que propicie a nivel interno entendimientos políticos que conduzcan al establecimiento de regímenes democráticos y pluralistas surgidos de la libre expresión de la voluntad popular. Véase: Paz Barnica E. La política exterior de Honduras 1982-1986, Ministerio de Relaciones Exteriores de Honduras-Editorial Iberoamericana, Madrid, 1985, págs. 36-37.

Iniciativa Mexicano-Venezolana. (Septiembre de 1982).-

A raíz de la escalada en el enfrentamiento fronterizo entre Nicaragua y Honduras los presidentes López Portillo y Herrera Campins dirigen tres misivas a los presidentes de Nicaragua, Honduras y Estados Unidos, respectivamente.

En cada una de ellas lanzan propuestas particularizadas según el país de que se trate. A Nicaragua le proponen el tema de la reducción de sus efectivos militares; a Honduras le muestran su apoyo al plan de paz presentado por este país ante la OEA y su preocupación ante la presencia en territorio Hondureño de la contra nicaragüense; a Estados Unidos le plantean la necesidad del diálogo con Nicaragua y la revisión de la presencia militar norteamericana en la zona. Finalmente ambos países, México y Venezuela se ofrecen como mediadores para la realización de conversaciones bilaterales Nicaragua-Honduras y Estados Unidos-Nicaragua.

En octubre Reagan responde mostrando la anuencia a la búsqueda de la paz en tanto que ésta permita que en cada país centroamericano exista el pluralismo político. En este mismo mes se suspende el primer encuentro programado para el diálogo a realizarse el día 13 en Caracas. Se aplaza porque el presidente hondureño argumentó que no podía ir por "compromisos ineludibles". Véase: Opazo Bernal A. y Fernández R., op. cit., pág. 131.

ACEN-SIAG, Boletín N. 87, pág. 12.

Córdova Macías R. y Benítez Manaut R., op. cit., págs. 251-256..

CAPITULO QUINTO. LA MEDIACION DEL GRUPO DE CONTADORA.

En este capítulo abordamos el fracasado intento de mediación, desarrollado entre los años 1983 y 1986, por el que el grupo de Contadora se esforzó en lograr una solución negociada a la crisis centroamericana.

La estructuración interna del capítulo la hemos organizado de la siguiente forma. Comenzamos por una exposición que da cuenta de las distintas fases por las que atravesó la iniciativa. A continuación, una vez expuestos los hechos, se procede a un análisis de los mismos siguiendo el modelo teórico que desarrollamos en el capítulo tercero para el tratamiento de la mediación. Por último, se cierra el capítulo con una reflexión acerca de los instrumentos tanto conceptuales como operativos propuestos por el Grupo de Contadora para la resolución de la crisis.

1) Fases de la iniciativa de Contadora.

Los hechos que se sucedieron durante los cuatro años que tuvieron vigencia las labores de mediación del Grupo de Contadora los hemos organizado para su exposición a lo largo de ocho fases o etapas. Los criterios que se han manejado para establecer los cortes temporales que permiten distinguir una fase de la siguiente tienen que ver con dos tipos de dinámicas. Por una parte, las variables internas, entendiendo por tales las que se originan en la interacción del campo de fuerzas tripolar (las partes y el mediador) como por ejemplo, el ritmo del impulso mediador y negociador o el avance/retroceso de los consensos alcanzados. Por otra, las tendencias, fuerzas y factores que provienen del entorno. Finalmente, la interacción entre ambos tipos de variables es la que configura unicidad y cohesión a cada una de las fases¹.

1.1) Nacimiento del grupo de Contadora (Enero 1983).

El inicio de las labores del Grupo de Contadora tiene lugar con la reunión fundacional del mismo, celebrada durante los días 8 y 9 de Enero de 1983 por los ministros de Relaciones Exteriores de Colombia, México, Panamá y Venezuela. Tras la reunión se dio a la luz un comunicado conjunto en el que se hacía referencia en términos abstractos a los principios tradicionales de la política exterior latinoamericana como la no intervención, la integración económica, la autodeterminación o la no violencia. Asimismo se realizaba un llamamiento a los países centroamericanos para que, a través del diálogo y la negociación, redujeran las tensiones y establecieran las bases para un clima permanente de convivencia pacífica y respeto mutuo entre los Estados.

Las reacciones que la constitución del grupo de Contadora suscitaron fueron, en un principio, más bien escépticas. Los países del istmo, sobre los que iba a recaer el esfuerzo del grupo, no veían con simpatía que a la tradicional tutela norteamericana se agregara ahora un tutelaje latinoamericano. Por su parte, Washington reaccionó con sorpresa y sin saber muy bien que hacer con esta iniciativa de la diplomacia latinoamericana que no había sido en modo alguno prevista en sus esquemas.

Si la iniciativa quería sobrevivir y ser efectiva se imponía una estrategia de acumulación de apoyos que incrementara su capacidad de influencia. El presidente colombiano Belisario Betancur, durante el mes de abril, realizó una gira por México, Venezuela y Panamá en la que coordinó los esfuerzos de sus socios de grupo y que cristalizó en una serie de visitas de los ministros de Relaciones Exteriores de Contadora a los países del istmo con el objetivo de presentarles la iniciativa y convocar a sus cinco colegas centroamericanos a una reunión conjunta fechada para el 21 de abril de 1983.

Fue éste el primer logro visible de Contadora: conseguir sentar en la misma mesa a los cinco cancilleres del istmo disipando

los recelos centroamericanos ante la intromisión en su soberanía de las potencias medianas². En esta primera reunión se precisan los puntos de vista de cada país centroamericano y se definen los principales temas de la controversia: el control de la carrera armamentista, el trasiego de armas, la presencia de asesores militares extranjeros, las acciones destinadas a desestabilizar el orden interno de otros estados, los incidentes bélicos y las tensiones fronterizas, la violación de los derechos humanos y de las garantías individuales así como los graves problemas de orden económico y social que estaban en la base de la crisis en la que se encontraba inmersa la región.

1.2) La fase dinámica de Contadora (Mayo-Julio de 1983).

A partir de esta primera reunión conjunta, los cancilleres del grupo de Contadora se lanzan a una actividad que adquiere su propia dinámica. Por otra parte, una vez superada la fase inicial de escepticismo, la iniciativa de Contadora empieza a ser valorada en el ámbito internacional y empieza a concitar apoyos, entre otros, el de las Naciones Unidas.

La segunda reunión conjunta entre los cancilleres de Contadora y sus colegas centroamericanos se celebra del 28 al 30 de Mayo de 1983 en Ciudad de Panamá. El conflicto entre Nicaragua y Costa Rica había experimentado una escalada en los días previos a esta segunda reunión. Los enfrentamientos militares que se habían producido en la frontera norte de Costa Rica dieron como resultado que este país solicitara a la OEA la constitución de una Fuerza Interamericana de Paz, integrada por efectivos de los países del Grupo de Contadora y que sería desplegada en la frontera. Esta propuesta fue rechazada por el gobierno nicaraguense. El desacuerdo sería zanjado por el grupo de Contadora enviando una comisión observadora, integrada por dos representantes de cada uno de los países miembros de Contadora, con el fin de realizar un estudio sobre el terreno para esclarecer los hechos y presentar las consiguientes conclusiones. La comisión viajó a Costa Rica y Nicaragua rindiendo su informe en la segunda reunión conjunta de

los nueve (cinco cancilleres centroamericanos y cuatro de Contadora). Esta labor de distensión significó un salto cualitativo en la labor de mediación del grupo de Contadora. Por vez primera se pasó del terreno de la retórica al de los hechos concretos y además coronándose la iniciativa con éxito.

En esta segunda reunión conjunta se avanzó en la delimitación de los temas objeto de la negociación aprobándose una agenda temática respecto de cuatro áreas: marco conceptual, problemas políticos y de seguridad, objetivos económicos y sociales, y mecanismos para la ejecución y control de los acuerdos logrados. Igualmente se avanzó en el desarrollo de los mecanismos negociadores de Contadora a través de la creación de un grupo técnico compuesto por los vicecancilleres de los nueve países. Las funciones del Grupo Técnico consistían en recoger las diversas opiniones vertidas en el curso de la reunión conjunta y proponer el método por el que se pasarían a abordar, en forma ordenada, estos aspectos. El estudio del grupo técnico, junto con las propuestas de paz formuladas por Costa Rica, Honduras, El Salvador y Guatemala, la propuesta de paz del gobierno de Nicaragua y la Declaración de Cancún, sirvieron para redactar el Documento de Objetivos que se analizará más adelante³.

A partir de su constitución, el Grupo Técnico inició una intensa actividad de consultas destinada a la recopilación de opiniones y propuestas de procedimientos de actuación.

El 17 de julio de 1983 se produjo una reunión al más alto nivel integrada por los presidentes de los países miembros del Grupo de Contadora, celebrada en Cancún. En la Declaración de Cancún, se formula un llamado a los Estados con intereses y vínculos en la región (léase Estados Unidos y Cuba) a comprometerse con los esfuerzos de paz. El llamamiento se hace explícito a través de sendas cartas dirigidas a ambos gobiernos en las que se les pide un respaldo explícito al proceso de paz. Es la primera vez que la iniciativa de Contadora tiene en cuenta a los factores y actores extrarregionales que gravitan en la crisis centroamericana. En la

Declaración de Cancún, se delinear los principios básicos de la formulación de la paz que el Grupo de Contadora estaba propugnando: respeto a los principios del Derecho Internacional, acuerdos para lograr un efectivo control de la carrera armamentista, la eliminación de los asesores extranjeros, la creación de zonas desmilitarizadas, la proscripción del uso del territorio de los Estados para desarrollar acciones políticas o militares de desestabilización en contra de otros, la erradicación del trasiego y tráfico de armas y la prohibición de otras formas de agresión o injerencia en los asuntos internos de cualquiera de los países del área. Estos acuerdos, podrían comprender compromisos para terminar toda situación de beligerancia, congelar el nivel de los armamentos ofensivos existentes, controlar y reducir el inventario actual con la constitución de mecanismos adecuados de verificación, procribir la existencia de instalaciones militares de otros países en su territorio, constituir comisiones mixtas de seguridad en sus fronteras y controlar internamente el trasiego de armas desde el territorio de cualquier país de la región hacia el territorio de otro⁴.

1.3) Los "21 puntos" (Julio-Septiembre de 1983).

En los días inmediatamente posteriores a la Declaración de Cancún, los gobiernos centroamericanos expresaron su apoyo a la misma. En el caso de Nicaragua, dicho apoyo representaba un cambio de posición altamente significativo puesto que explícitamente se da luz verde a la alternativa de negociación multilateral mientras que hasta entonces la Junta de Gobierno Sandinista se había decantado por una negociación bilateral con Costa Rica, Honduras y los Estados Unidos. Por su parte, los cancilleres de Costa Rica, Guatemala, Honduras y El Salvador, se reunieron en la ciudad de Guatemala, tras la cual emitieron un comunicado en el que consideraron que la Declaración de Cancún constituía un aporte para la cristalización de la paz porque acogía las iniciativas presentadas por sus respectivos gobiernos ante foros internacionales. Estos países, con excepción de Nicaragua, elaboraron para esa fecha un documento considerado de gran valor

para las negociaciones del grupo de los nueve cancilleres que se denominó "Bases para la paz en Centroamérica"⁵.

En la última semana de julio de 1983 tuvo lugar la Tercera Reunión Conjunta de ministros de Relaciones Exteriores. En esta ocasión se reconoció que el proceso de negociación había entrado en una nueva fase caracterizada por un diálogo fluido y una clara voluntad política, afirmándose la posibilidad de concertar las bases de un compromiso regional que garantizara la paz, restableciera la seguridad, promoviera la democracia y estimulara la cooperación para el desarrollo.

La declaración de Cancún significó un punto máximo en la declaración de intenciones y concreción de los parámetros en los que se movía el proceso de Contadora. A partir de aquí, le correspondía a los principales actores o partes interesadas el respetar estas propuestas. Ya hemos visto que los países centroamericanos, al menos a nivel formal, se adherían a la declaración de Cancún. Sin embargo, en realidad lo que se generó fue una dinámica en la que cada una de las partes interesadas reaccionó formulando jugadas propias, paralelas y encontradas que se cruzaban entre sí.

Los Estados Unidos contestaron a la carta enviada por los presidentes de Contadora expresando su apoyo pero al mismo tiempo establecieron sus propios planos de negociación (designación de Richard Stone como embajador especial para Centroamérica; instalación de la Comisión Kissinger) y enviaron unidades de la flota frente a la costa de Nicaragua.

Nicaragua lanzó durante la celebración del cuarto aniversario del triunfo de la Revolución su propio plan de paz de seis puntos. Cuba respondió favorablemente a la petición de adhesión a la declaración de Cancún.

El presidente de Colombia, Belisario Betancur, realizó un intento de conexión entre todos estos planos de negociación,

instando a una reunión el 31 de julio de 1983 entre Richard Stone con el representante del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional-Frente Democrático Revolucionario (FMLN-FDR) Rubén Zamora (de donde cristalizó un ciclo de conferencias con punto máximo el 29 de septiembre de 1983 en Bogotá pero sin lograr mayores progresos).

El cambio de régimen militar en Guatemala⁶ pareció acabar por un momento con el proceso de mediación cuando el general Oscar Humberto Mejía Victores declaró que Contadora no debía intervenir en Centroamérica. Después de varios aplazamientos, pudo reunirse la Cuarta Reunión Conjunta de ministros de Relaciones Exteriores los días 7 al 9 de septiembre de 1983. En esta ocasión se presentaron diferentes propuestas: las propuestas de Contadora, un documento de Nicaragua, un documento de Honduras, un documento de los cuatro países centroamericanos restantes y un documento propio de Costa Rica del canciller Volio, fuertemente antisandinista⁷. Como estrategia de negociación, el grupo de Contadora aclaró que la discusión no debía llevarse a cabo basada en cualquiera de los documentos presentados por las partes sino tomando como eje el documento elaborado por Contadora, ya que de otra forma se polarizaría la discusión. Contadora había tratado de sintetizar y combinar en un solo texto la propuesta de los cuatro gobiernos centroamericanos, la propuesta de Nicaragua, así como los puntos básicos de la Declaración de Cancún. Finalmente se logró un consenso mínimo expresado en el "Documento de 21 puntos básicos para la pacificación en Centroamérica" también conocido como "Documento de objetivos". Esta propuesta partía de un diagnóstico de la crisis regional y recogía los propósitos de los gobiernos de la región en favor de medidas concretas para promover la distensión y poner término a las situaciones de conflicto en el área. Este documento era una especie de declaración de principios para un acuerdo futuro, para un tratado general de paz. No se trataba de un tratado formal porque carecía de mecanismos de verificación y control. Se trataba de un documento de referencia, que delineaba objetivos generales para llegar a acuerdos especiales.

1.4) Reveses (Octubre-Diciembre de 1983).

Una vez formulados los objetivos contenidos en el documento de los 21 puntos, el siguiente paso consistía en la elaboración de instrumentos jurídicos que aseguraran la realización de los mismos así como los medios para verificar y controlar su cumplimiento. Se abría así un periodo en el que el grupo técnico de los vicescancilleres de Contadora y de los países centroamericanos se encarga de la misión de acoger las observaciones y aportaciones de los gobiernos centroamericanos para considerarlas dentro de la elaboración final de los instrumentos jurídicos que serán propuestos por el Grupo de Contadora.

La dinámica de los hechos no dejaba mucho espacio para el optimismo. Una reunión de los ministros de defensa de Honduras, El Salvador, Guatemala y Panamá intentó revitalizar el Consejo de Defensa Centroamericano (CONDECA) fracasando finalmente⁸. Estas maniobras de obstaculización afectaron seriamente a la reunión de ministros de Relaciones Exteriores de los países de Contadora, celebrada el 21 y 22 de octubre de 1983, que no registró ningún avance.

La invasión norteamericana a Granada fue un nuevo golpe al proceso de Contadora⁹. Cuba se puso a la defensiva y Nicaragua volvió a dejar de lado a Contadora e inició gestiones diplomáticas alternas ante Naciones Unidas presentando, sin éxito, un plan bilateral a Estados Unidos. Costa Rica decidió probar un camino independiente y decretó el 17 de Noviembre de 1983 su neutralidad "activa, autónoma, desarmada y permanente" desconociendo a Contadora. Durante este mismo mes de noviembre, la OEA aprobó una resolución de apoyo a las gestiones de Contadora. Aprobado el Documento de Objetivos y con el aval que daban al mismo organizaciones como la ONU y la OEA, el grupo Contadora solicitó a los cancilleres centroamericanos propuestas concretas, particularmente sobre mecanismos de verificación y control, de modo que en una próxima reunión de los nueve cancilleres se precisaran acuerdos jurídicos sobre la responsabilidad de cada Estado en la

paz de la región. El grupo técnico tenía que recoger los puntos de vista y las sugerencias de cada uno de los gobiernos, teniendo en cuenta dos circunstancias, por un lado se avecinaba el primer aniversario de la constitución del Grupo de Contadora y por otro, la Comunidad internacional demandaba que se llegara a un documento concreto para seguir avanzando en la negociación.

Finalmente el 20 y 21 de diciembre se realiza una reunión de ministros de Relaciones Exteriores de los países de Contadora con el objetivo de analizar y discutir las recomendaciones presentadas por el Grupo Técnico . En esta reunión, se elabora el documento titulado "Normas para la ejecución de los compromisos asumidos en el documento de objetivos" que cubre aspectos de seguridad regional, de política y de acción conjunta en el campo económico. Se prevén acciones concretas para la aplicación del Documento de Objetivos. Unos días más tarde, el nuevo canciller de Costa Rica, Carlos José Gutierrez, anuncia que su gobierno, junto con los de Guatemala, El Salvador y Honduras, propondrá la reestructuración del Documento de objetivos elaborado en Septiembre de 1983. La demanda suponía un paso atrás puesto que dicho documento ya había sido aprobado con anterioridad.

1.5) Espera (Enero-Abril de 1984).

Al año de haberse iniciado las labores del grupo de Contadora, tiene lugar la Quinta Reunión Conjunta de cancilleres. En esta ocasión, se dio forma definitiva al consenso mínimo alcanzado, aprobándose el documento "Normas para la ejecución de los compromisos asumidos en el Documento de Objetivos". Este documento enumeraba una serie de normas de ejecución inmediata relativas a asuntos de seguridad, asuntos políticos y cuestiones económicas y sociales por parte de los cinco países centroamericanos, para poner en práctica medidas conducentes a la realización de los compromisos contenidos en el Documento de Objetivos. Se acordó el nombramiento de tres comisiones de trabajo en las áreas de seguridad, asuntos políticos y campo económico-social. A estas comisiones se les adjudicó la tarea de preparar

proyectos de acuerdo y recomendaciones específicas, incluyendo mecanismos de verificación y control, fijándose como fecha límite para la conclusión de sus labores el mes de abril de 1984. Las comisiones de trabajo elaboraron bajo la coordinación y supervisión del Grupo Técnico y tenían que entregar sus estudios, proyectos y recomendaciones en un informe final a la Reunión Conjunta de Cancilleres del Grupo de Contadora y los centroamericanos, mandato que se cumplió plenamente. El documento de "Normas" fue el segundo aprobado por unanimidad por todos los gobiernos centroamericanos. Dicho documento precisó compromisos para cada uno de los Estados centroamericanos, aún cuando no contaba con mecanismos de verificación y control. Se trataba de aclarar materias, recomendaciones en las cuales tenían que profundizar las comisiones de trabajo, con miras a la redacción de un Documento jurídico sobre los compromisos asumidos.

Las comisiones de trabajo se instalaron en la ciudad de Panamá el último día del mes de enero. Más de 90 personas representantes de los nueve países acudieron a la ciudad de Panamá para integrar las Comisiones de Seguridad, de Política y la de Aspectos Económicos y Sociales. Aprobaron sus reglamentos internos, acordando que actuarían por consenso, entendiendo por tal la ausencia de cualquier objeción expresada por un representante y presentada por él mismo como un obstáculo a la decisión a adoptar en cualquier materia. Las funciones de secretaría fueron realizadas por los Vicecancilleres del Grupo de Contadora. Para dar impulso a las Comisiones, los cancilleres de Contadora decidieron que el Grupo Técnico celebrara reunión con las Comisiones durante los meses de marzo y abril¹⁰.

Sin embargo el ritmo de los trabajos fue tan acelerado que dicha reunión se celebró durante los días 7 y 8 de Enero de 1984 lo cual permitió ganarle un par de días a la Comisión Kissinger que se encontraba redactando su informe final¹¹. Se acordó la formación de tres comités de trabajo que deberían convertir las Normas de Ejecución en un tratado de paz para la región centroamericana y cuyo plazo vencía el 30 de abril de 1984.

El informe Kissinger calificaba a Contadora como un ejercicio creativo de diplomacia regional, pero expresaba su reserva en cuanto a que por falta de perspectivas de seguridad política Contadora no pudiera ser un reemplazo para estrategias norteamericanas propias¹². Asimismo, desde Enero de 1984, se observó un fuego cruzado diplomático contra el grupo de Contadora y en especial contra México, argumentándose que si bien el grupo obraba de buena fe, no estaba suficientemente informado sobre el papel de Cuba y de la Unión Soviética en Centroamérica, lo que despertaba algunas sospechas. Así, la revista norteamericana "Newsweek"¹³ publica un documento el 2 de abril titulado "Decisión Directiva 124 de Seguridad Nacional", elaborado por el Consejo de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, en el que proponen medios para persuadir a México para que modifique su política hacia Centroamérica, apoyando la política norteamericana en la región. El documento también proponía que la CIA coordinara entrevistas entre funcionarios mexicanos y los líderes centroamericanos, a fin de que estos últimos sugirieran a México el apoyo a la política norteamericana. La reacción de México consistió en reforzar los vínculos con sus aliados y tratar de recabar apoyos a su posición: se producen entrevistas y comunicados conjuntos con los presidentes de Colombia, Brasil, Argentina, Panamá y Venezuela.

La situación en Centroamerica se estaba deteriorando: durante el mes de abril de 1984 12 buques de distintas nacionalidades, holandesa, panameña y soviética fueron dañados por minas en Puerto Corinto. La reacción nicaragüense consistió en presentar una demanda ante el Tribunal Internacional de Justicia de la Haya contra los Estados Unidos por su responsabilidad en actividades militares y paramilitares en violación a la soberanía, integridad territorial e independencia de Nicaragua y en violación a los principios del derecho internacional. Los Estados Unidos desconocieron la Jurisdicción del Tribunal lo cual significaba un reconocimiento implícito de culpa y además mostraba las intenciones norteamericanas de continuar con su escalada en contra de Nicaragua.

Ante este ambiente de deterioro de la situación y de escalada del conflicto, los Cancilleres de Contadora se reunieron el día 8 de abril. La conclusión a la que llegaron fue que si no se encaraban algunos hechos con realismo y decisión, las negociaciones no llegarían a ningún resultado. La firma de un acuerdo final dependía de que algunos países aceptaran ciertos hechos y se comprometieran con el Grupo de Contadora a buscar soluciones a los mismos. Los cancilleres de Contadora prepararon una agenda borrador con carácter secreto. Al contenido de esta agenda se le dio el nombre de "menú". A cada gobierno se le entregó su respectivo menú para precisar los puntos importantes. El contenido de estos Menús fueron:¹⁴

-Estados Unidos: Fin de las acciones de apoyo encubierto a la "contra". Fin de las maniobras militares prolongadas en Honduras. Acuerdo con la reducción gradual de asesores militares extranjeros. Establecimiento de comunicación directa con Managua.

-Nicaragua: Fin del apoyo logístico al FMLN. Moderación de sus declaraciones. Garantías efectivas a los grupos políticos que concurrieran en las elecciones de noviembre de 1984. Garantías a los grupos económicos del país.

-Honduras: Aceptación del hecho de la existencia de bases militares norteamericanas en su territorio. Eliminación gradual de los asesores militares norteamericanos. Puentes para la comunicación fluída con Nicaragua.

-Cuba: Eliminación del apoyo logístico al FMLN. Reducción de sus asesores militares en Nicaragua. Presionar al gobierno sandinista para que cumpliera con el pluralismo político y la economía mixta.

Cada uno de los Cancilleres de Contadora se encargó de transmitir estos puntos a cada uno de los países involucrados.

En este ambiente de deterioro se llega a la celebración de la Sexta Reunión Conjunta el día 30 de abril de 1984. No se

concretó el plan de paz para Centroamérica prorrogándose el mandato al Grupo Técnico para la ordenación, integración y sistematización de instrumentos jurídicos. Nicaragua se sintió especialmente relegada porque en la semana anterior a la reunión El Salvador, Honduras y Costa Rica habían expedido un comunicado en San Salvador, en el cual solicitaban a Managua explicar su conexión militar con otros países y poner fin al armamentismo alimentado por Cuba y la Unión Soviética. En esta reunión, las tres comisiones de trabajo presentaron sus informes. Estas tres comisiones habían celebrado previamente cuatro sesiones de trabajo, llegando a posiciones de consenso en una gran cantidad de temas.

La Comisión de Asuntos políticos acordó dividir su trabajo en cuatro áreas: Reconciliación nacional, Derechos Humanos, Procesos Electorales y Distensión Regional. Hubo acuerdos en temas relacionados con la creación de instrumentos para el logro y aplicación de una política de distensión basada en la confianza entre los Estados y tendente a disminuir las tensiones políticas y militares. Se logró acuerdo o consenso en cuanto a la adopción de medidas para el perfeccionamiento de instituciones que sustentan la democracia representativa y pluralista, así como en la plena observancia de los Derechos Humanos, para hacer efectivo el proceso de reconciliación nacional. Hubo consenso en cuanto a suscribir compromisos sobre normas para garantizar la inviolabilidad de la vida, la libertad y la seguridad personal de los amnistiados. Se logró acuerdo sobre la necesidad de garantizar la estabilidad y autonomía del poder judicial y recomendaciones para el libre acceso a los procesos electorales y el intercambio de experiencias e informaciones entre los organismos correspondientes de los países centroamericanos. Sin embargo, se presentaron dificultades en cuanto a la supervisión de mecanismos electorales, lo cual posteriormente fue fuente de muchos problemas en la redacción de los documentos jurídicos pertinentes.

La Comisión de Seguridad también logró consenso en diferentes temas de su agenda. Se destacaba la necesidad de establecer un

clima de confianza, estabilidad y seguridad en la región, precisándose medidas para lograr tal objetivo. Se obtuvieron acuerdos importantes en relación con principios jurídicos en materia de seguridad, medidas efectivas para el fomento de la confianza y se estuvo de acuerdo en una gran cantidad de normas para proscribir la instalación de bases militares y cualquier otra forma de ingerencia militar foránea. Se logró acuerdo de consenso sobre principios para impedir el uso de territorio de un Estado por parte de fuerzas irregulares en contra de países vecinos, al igual que la prohibición de acciones desestabilizadoras, sabotaje y terrorismo. Igual tratamiento mereció la prevención y solución de incidentes en zonas fronterizas.

El tema de la retirada de los asesores militares extranjeros mereció un análisis cuidadoso por parte de la Comisión de Seguridad. Hubo muchas coincidencias en cuanto a la retirada de los mismos, presentándose algunas diferencias en cuanto a las modalidades para llevar a la práctica estas medidas. Se presentaron criterios básicos para determinar los niveles de desarrollo militar, así como la definición de términos para la elaboración del inventario militar en el área. La Comisión de Seguridad discutió, sin llegar a propuestas de consenso, algunos medios e instrumentos de verificación y control y la forma en que estos mecanismos fueran más eficaces.

La otra Comisión que funcionó fue la de Asuntos Económicos y Sociales. Llegó a acuerdos de consenso en cuanto a la integración del comercio intrazonal y la cooperación técnica, así como en materia de inversiones y financiamientos, cuestiones laborales y de salud.

1.6) Tiempo de prueba (Mayo de 1984-Octubre 1984).

A raíz de los incidentes fronterizos entre Costa Rica y Nicaragua tiene lugar una reunión el 16 de mayo de 1984 entre los cancilleres de los dos países centroamericanos con los viceministros de los países de Contadora. Al término de la reunión

se resuelve crear una Comisión de Supervisión y Prevención para solucionar incidentes fronterizos, con el propósito de aminorar las tensiones entre los dos países, encontrar mejores caminos de solución para resolver sus diferencias y volver sus relaciones a la normalidad. La Comisión quedaría integrada por representantes de Costa Rica y Nicaragua y cuatro del Grupo de Contadora, quienes realizarían inspecciones in situ y elaborarían recomendaciones. Este organismo quedaría establecido el 26 de mayo de 1984 en el puesto fronterizo de Peñas Blancas.

Durante el mes de mayo el Grupo Técnico redactó un proyecto de acuerdo que se llamó "Acta para la paz y la Cooperación en Centroamérica". Este proyecto de Acta recibe sus últimos ajustes por parte de los cancilleres del grupo de Contadora el día 8 de junio.

Durante los días 8 y 9 de junio de 1984 los cancilleres de Contadora visitan los países centroamericanos con el objeto de distribuir el primer proyecto del "Acta de Paz y Cooperación en Centroamérica". El proyecto recogía el texto de los compromisos y recomendaciones adoptados por consenso en las comisiones de trabajo. Los cancilleres de Contadora establecieron el 15 de julio como plazo final para que los gobiernos centroamericanos les hicieran llegar sus comentarios. El 12 de junio de 1984 los vicecancilleres de Honduras, El Salvador, Guatemala y Costa Rica se reúnen en San José para intercambiar información y opiniones acerca de la propuesta de paz que les había sido entregada. El gobierno de Nicaragua no fue convocado a participar en esta reunión. Los gobiernos centroamericanos no cumplieron con su compromiso de entregar por escrito sus comentarios al Proyecto de Acta. Ante esta situación se optó por reunir al Grupo Técnico en donde afloraron las divergencias de criterios, fundamentalmente en los temas de seguridad y en el área política. Se celebraron varias reuniones del Grupo técnico a partir del mes de julio de 1984. Concretamente los temas más polémicos fueron los de congelación de armamentos, verificación en materia electoral, inventario de armamentos y eliminación de maniobras militares internacionales.

Tanto los aspectos de congelación e inventario de armamentos, así como la verificación y supervisión de los procesos electorales merecieron un absoluto rechazo por parte de Nicaragua. La posición nicaragüense, a lo largo de esta ronda de reuniones del Grupo Técnico, fue la de oponerse a que se incorporara en el Acta un compromiso sobre inventarios inmediatos de armamentos, así como la congelación de los mismos. Manifestaba su oposición a que los aspectos electorales fueran objeto de normas vinculantes. Únicamente aceptaba que las normas electorales formaran parte de normas sobre conducta política, oponiéndose a toda supervisión electoral. La misma posición asumió Honduras respecto a la eliminación de las bases militares y las maniobras militares internacionales. El resultado era que se estaba en un impasse del Grupo de Contadora. Para romper este impasse los cancilleres de Contadora decidieron no continuar con las reuniones del Grupo Técnico y sustituir este mecanismo por una Reunión Conjunta de cancilleres. A esta reunión los cancilleres de Contadora llevarían una propuesta concreta que permitiera salir del impasse.

Los días 23 y 25 de julio los vicecancilleres de Contadora realizan visitas conjuntas a los países centroamericanos para recoger los puntos de vista de los gobiernos acerca del proyecto del Acta. El 25 y 28 de agosto hay una reunión del Grupo técnico con el objetivo de integrar formalmente los comentarios y observaciones al Acta. Una vez que finaliza esta reunión técnica, los cancilleres de Contadora sostienen contactos y deciden conciliar los puntos en discusión. Para ello se decide incorporar al Acta los aspectos electorales como normas vinculantes, incluyendo la necesidad de inventarios y congelación de armamentos, así como la eliminación de bases militares, y garantizar la participación en los mecanismos de solución de controversias de los organismos de la OEA además de los de la ONU. Con estos planteamientos se convocó a la séptima reunión conjunta de cancilleres para el día 7 de septiembre de 1984.

Finalmente el 7 de septiembre se lleva a cabo la séptima reunión conjunta en la que se promulga la versión definitiva del

Acta. Se fijó como fecha el 15 de octubre para que los ministros centroamericanos se pronuncien sobre el Acta. El 14 de septiembre los cancilleres de Guatemala y Costa Rica anuncian la decisión de sus gobiernos para aceptar el Acta antes del 15 de octubre. El 21 de septiembre Nicaragua comunica que está dispuesto a firmarla. Durante la primera semana de octubre el Departamento de Estado¹⁵ norteamericano emite una declaración en el sentido de que el Acta requiere de una revisión sustancial antes de ser aceptable para los Estados Unidos. Asimismo durante esta primera semana de octubre George Shultz se reúne en New York con los ministros de Costa Rica, Guatemala, El Salvador y Honduras. Diversos artículos de la prensa norteamericana mencionan intensas presiones de la Administración Reagan sobre los gobiernos centroamericanos con el objeto de que éstos no acepten el Acta¹⁶. Llega el 15 de octubre y no se produce la firma. El 20 de octubre Honduras convoca a una reunión en Tegucigalpa a los demás cancilleres centroamericanos con el objeto de debatir las objeciones al Acta Revisada. Esto significaba romper el mecanismo con el que hasta ahora había funcionado Contadora puesto que eran los Cancilleres de las cuatro naciones de Contadora los que convocaban a reuniones. Excepto Nicaragua que no envía a ningún representante acuden los demás. Costa Rica, El Salvador y Honduras presentan un texto conjunto de observaciones y modificaciones al Acta.

Las objeciones no eran meros ajustes sino que significaban reabrir puntos sustanciales que ya estaban negociados. Se entra en un periodo de estancamiento que dura todo el año 1985. El Washington Post¹⁷ da a conocer en noviembre de 1984 la existencia de un documento confidencial del Consejo de Seguridad Nacional según el cual este país había logrado bloquear exitosamente al Grupo de Contadora y contener los intentos de México y de Nicaragua para acelerar la firma del Acta. La iniciativa, según el documento, estaría ahora en manos de los países centroamericanos; sin embargo, se apunta que el apoyo guatemalteco es inseguro debido a que este país sostiene estrechas relaciones con México.

En noviembre de 1984 se produce la crisis de los Mig-21 entre Nicaragua y los Estados Unidos¹⁸. La escalada de tensión que significó el incidente fue un elemento que provocó una atmósfera de enrarecimiento.

Tras la reunión de Tegucigalpa del día 20 de octubre, la mayoría de los gobiernos centroamericanos dieron un paso más en su postura de saltarse las normas de funcionamiento de lo que hasta ahora venía siendo el proceso de negociación: redactaron en un solo texto el Acta Revisada incorporando a la misma todas las objeciones presentadas. De ahí que cuando el 2 y 3 de noviembre se produce una reunión de los vicescancilleres del grupo técnico se encontraran frente a una posición cerrada de los centroamericanos al recibir este texto único incorporando todas las objeciones. El impasse de Contadora era un hecho real y contundente.

1.7) Estancamiento (1985).

La tendencia al estancamiento que como hemos visto se vino gestando tuvo su confirmación plena durante todo el año 1985 y aún más se prolongó hasta 1986, año en el que el estancamiento se transformó en el colapso definitivo y por tanto en el fracaso de la labor de mediación.

Al cumplirse el segundo aniversario de la constitución del Grupo los cancilleres de Contadora se proponen hacer frente al difícil momento por el que atraviesa la negociación. El recurso utilizado para tratar de relanzar el proceso se basa en una innovación de tipo técnico. Si hasta ahora las delegaciones negociadoras de los países centroamericanos se habían conformado por los cancilleres y vicescancilleres a partir de ahora Contadora proponen que las distintas partes en disputa nombren delegaciones integradas por representantes plenipotenciarios. El propósito de realizar un encuentro de plenipotenciarios, con plenos poderes para negociar y asumir compromisos en nombre de sus gobiernos, sin especificar el rango de sus representantes, consistían en tratar de avanzar sustantivamente en el proceso de adopción del Acta.

Como un nuevo elemento que vino a complicar la difícil situación por la que se atravesaba se agregó el deterioro de las relaciones entre Costa Rica y Nicaragua a raíz del "contencioso Urbina Lara"¹⁹. La reacción costarricense llegó a plantearse la ruptura de relaciones diplomáticas con Nicaragua y en cualquier caso anunció su retirada del proceso negociador en tanto no se aclarara el incidente. Finalmente y con la mediación de Contadora, las autoridades nicaragüenses accedieron a permitir la salida del preso del país con destino a Costa Rica.

Una vez recompuestas las relaciones entre Nicaragua y Costa Rica, tiene lugar la Octava Reunión Conjunta durante los días 15 y 16 de marzo. A esta reunión, lo que ya se empieza a conocer como el Bloque de Tegucigalpa (Costa Rica, El Salvador y Honduras) presenta una postura común a través de un documento que define alguna de las propuestas del Documento de Tegucigalpa elaborado por estos mismos países en octubre de 1984. Los temas en los que estos tres países centroamericanos centrarían sus demandas serían: la fecha de entrada en vigor del Acta, el control y reducción de armas y personal militar y las maniobras militares.

Durante los meses de abril y mayo se pone a prueba el mecanismo de los plenipotenciarios, al que anteriormente nos hemos referido, con la celebración de dos reuniones. En la primera convocatoria los objetivos consistieron en la definición y seguimiento de las normas sustantivas contempladas en el Acta, particularmente los referidos a verificación y control en materia de seguridad. Los avances son escasos y se pueden resumir en la incorporación de algunas de las modificaciones que plantearon Costa Rica, El Salvador y Honduras en el documento de marzo así como acuerdos en asuntos tales como refugiados, compromisos económicos y sociales y Comisión de Verificación y Control.

Los escasos avances se ven de nuevo paralizados cuando a finales de mayo se reproduce la tensión entre Costa Rica y Nicaragua debido al incidente fronterizo de Las Crucitas que cuesta la vida a dos miembros de los cuerpos de seguridad

costarricenses²⁰. En esta ocasión, los efectos del incidente son más graves que en la crisis del caso Urbina Lara puesto que Costa Rica decide suspender las relaciones diplomáticas con su vecino del norte y, en un claro gesto deslegitimador hacia Contadora, plantea sus demandas ante la Organización de Estados Americanos (OEA). En un clima tenso, la OEA llegó a una solución de compromiso adjudicando la investigación del incidente a una comisión de cinco miembros formada por uno por cada país de Contadora más el Secretario General de la OEA. Esta composición de la comisión investigadora permite que el Grupo de Contadora se hubiera visto despojado de sus funciones.

La Comisión de Investigación rinde cuentas el 11 de junio. El resultado es la distensión expresada en el intercambio de cartas que se produce entre los presidentes de ambos países centroamericanos en las que expresan su determinación a iniciar conversaciones bilaterales.

La solución del diferendo entre Costa Rica y Nicaragua da pie para que se retome la dinámica negociadora con la convocatoria de una reunión de Viceministros de Relaciones Exteriores de Contadora con los plenipotenciarios de los países centroamericanos, celebrada durante los días 18 y 19 de junio. El objeto de la reunión fue la consideración de los criterios básicos para la adopción definitiva de los compromisos en materia de seguridad aceptados en la reunión del pasado 11 y 12 de abril. El nuevo intento es incapaz de alterar la dinámica de estancamiento a la que nos venimos refiriendo: Nicaragua expresó la necesidad de revisar la agenda y el método de las reuniones de plenipotenciarios y propuso el análisis de problemas concretos para crear las condiciones que permitan la discusión de fórmulas para el entendimiento futuro y la paz en la región. El Salvador, Guatemala y Honduras manifestaron su disposición a participar en la reunión únicamente conforme a los términos de la convocatoria. Ante esta situación, la reunión no produce ningún fruto y se decide que los viceministros de Contadora informen a sus gobiernos de la posición de Nicaragua. Tras la postura de endurecimiento de la delegación nicaragüense latía el

efecto del embargo económico decretado por la Administración Reagan a principios de mayo. De este modo Nicaragua demandaba de Contadora una toma de posición ante un hecho concreto y por tanto exigía del grupo mediador un compromiso más efectivo que trascendiera los llamados retóricos y las apelaciones a la buena voluntad de las partes.

Como vemos, la estrategia de la innovación en los mecanismos técnicos de la negociación, es decir la sustitución de los cancilleres y vicecancilleres por los plenipotenciarios, no había podido solucionar el retraimiento del ímpetu negociador que, por otra parte, tenía que ver más con la falta de voluntad política de las partes en conflicto que con deficiencias achacables a los procedimientos técnicos. De nuevo, los países de Contadora optan por enfrentar el estancamiento en las negociaciones con la innovación. Pero esta vez, y ante el fracaso de medidas técnicas para solucionar problemas de índole política, se opta por medidas de tipo político. Es decir se trata de influir en la resultante del campo de fuerzas al que están sometidos los negociadores. Las estrategias a nivel teórico eran dobles: o afectar las fuerzas que empujaban a los negociadores hacia el reforzamiento de sus propias posiciones en el sentido de tratar de disminuir su intensidad; o aumentar la intensidad de las fuerzas que influían en los contendientes en la dirección de un acuerdo. La imposibilidad de implementar alguna táctica del primer tipo por el diferencial de poder existente entre los países de Contadora y las fuentes que originaban las fuerzas contrarias al acuerdo llevó a los países de Contadora a poner en marcha una táctica del segundo tipo. Nos estamos refiriendo a la creación del Grupo de Apoyo constituido por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay.

Las funciones del Grupo de Apoyo consistirían en: a) intercambio sistemático de información b) consulta para facilitar la coordinación de acciones diplomáticas c) gestiones diplomáticas en apoyo a Contadora ante gobiernos centroamericanos d) gestión ante organismos internacionales y e) impulso a la suscripción del Acta.

La Novena reunión Conjunta se celebra durante los días 12 y 13 de septiembre. En esta ocasión Contadora presenta a los países centroamericanos una nueva versión del Acta a la que se han incorporado alguna de las observaciones que el Bloque de Tegucigalpa había formulado al proyecto de Acta de 1984. En esta reunión se fija un calendario por el que se convoca para el día 7 de octubre una reunión de plenipotenciarios cuya duración máxima e improrrogable sería de 45 días con la finalidad de discutir exclusivamente, y sobre la base de lo establecido en el proyecto final del Acta, los plazos de entrada en vigor y duración de los compromisos, el control y la reducción de armamentos, los mecanismos de ejecución y seguimiento en materia de seguridad y política, y lo relativo a maniobras militares. En este sentido, se decide haber concluido la negociación de los demás asuntos contenidos en el Acta. Al finalizar la reunión de plenipotenciarios, el grupo de Contadora convocaría a una conferencia conjunta de Ministros de Relaciones Exteriores con el propósito de firmar el Acta. En definitiva, el Grupo de Contadora pretendía introducir una dinámica de aceleración en el proceso de negociación a través de la fijación de un calendario de compromisos que impidiera la dilación.

Las rondas de sesiones de los plenipotenciarios se llevan a cabo a lo largo de los meses de octubre y noviembre. Durante estas sesiones se produce el atrincheramiento y la polarización entre las posiciones representadas por Nicaragua y el Bloque de Tegucigalpa. Son otra vez las fuerzas que tienen su origen en el entorno las que definen el resultado, en este caso negativo, de la negociación: el Departamento de Estdo norteamericano declara a principios de octubre que no aceptaría ninguna obligación específica como resultado del Acta de Contadora²¹. La reacción nicaraguense no se hace esperar expresando su desacuerdo respecto a los capítulos relativos a maniobras militares y control y reducción de armamentos y efectivos militares. Asimismo frente a la posición norteamericana declara que cualquier acuerdo regional presupone la normalidad de relaciones con los Estados Unidos, es decir, el cese de la política agresiva estadounidense contra Nicaragua. El bloque

de Tegucigalpa por su parte reacciona expresando su acuerdo con el texto del Acta propuesto por Contadora. La situación de virtual paralización a la que el proceso de negociación se había visto abocado durante todo el año 1984 se termina por confirmar cuando a finales de año el gobierno nicaragüense solicita al Grupo de Contadora la suspensión por un periodo de seis meses de las labores de mediación. Varios fueron los factores que influyeron en este endurecimiento de la posición nicaragüense.

En primer lugar, el año 1985 iba a traer la celebración de elecciones en Guatemala, Costa Rica y Honduras, con lo que Nicaragua prefería esperar a que se definiera la nueva coyuntura a la que daría lugar la toma de posesión de los nuevos gobiernos. En segundo lugar, el endurecimiento de la posición norteamericana hacia Nicaragua con el pedido de nuevos fondos de ayuda para la contra, aconsejaba no restringir el margen de maniobra nicaragüense frente a una posible intensificación del accionar militar de la contra.

1.8) El fracaso de la mediación (1986).

La etapa final del proceso de mediación comienza con la convocatoria de una reunión de los ministros de Relaciones exteriores de los países de Contadora y del Grupo de Apoyo, celebrada durante la primera semana de Enero. El objetivo de la reunión era el de analizar la situación de impasse en la que se encontraba el proceso de negociación y la búsqueda de nuevas fórmulas para reactivarlo.

Las conclusiones alcanzadas y la estrategia de relanzamiento se concretaron en el "Mensaje de Caraballeda" que contenía como puntos más relevantes, los siguientes:

1. Reiniciar y finalizar las negociaciones tendientes a la firma del Acta.
2. Cese del apoyo externo de las fuerzas irregulares que operan en la región.

3. Cese del apoyo a los movimientos insurreccionales en todos los países de la región.
4. Congelamiento de la adquisición de armamentos y su disminución programada.
5. Suspensión de las maniobras militares internacionales.
6. Reducción progresiva hasta eliminar la presencia de los asesores extranjeros y de las instalaciones foráneas.
7. Compromiso de no agresión por parte de los cinco países centroamericanos mediante declaraciones unilaterales.
8. Pasos tendientes a producir la reconciliación nacional y plena vigencia de los Derechos Humanos y las libertades individuales.
9. Promover la cooperación regional e internacional para aliviar los apremiantes problemas económicos y sociales que afligen a la región centroamericana.

El Mensaje de Caraballeda aportaba varias novedades significativas. En primer lugar, junto con las cuestiones relativas a la seguridad que hasta ese entonces habían centrado de forma preponderante las discusiones, en esta ocasión se incide en los procesos de reconciliación nacional en el interior de cada uno de los países centroamericanos. Un segundo aporte lo constituyó el planteamiento del principio de simultaneidad como elemento que coadyuvara a dinamizar el proceso de distensión así como a asegurar que la ejecución de los acuerdos contraídos no se obstruyera por acciones bélicas durante los plazos de tiempo en los que se está implementando el acuerdo. La última pero interesante novedad fue el reconocimiento de la necesidad de incluir a los Estados Unidos en las negociaciones.

El Mensaje de Caraballeda tiene un efecto positivo que da impulso al proceso de negociación. Este relanzamiento se materializa cuando un día después de la reunión de Caraballeda se aprovecha la toma de posesión de Vinicio Cerezo en Guatemala para realizar una reunión de cancilleres de Contadora, Grupo de Apoyo y países centroamericanos. Al término de la reunión, los ministros de los cinco países centroamericanos emiten la "Declaración de Guatemala" por la que expresan su adhesión a los principios y

propósitos formulados en el mensaje de Caraballeda y reiteran su voluntad de lograr la paz y la estabilidad mediante el Acta. En esta reunión de Guatemala, además de reiterar su apoyo a Contadora, los cancilleres centroamericanos acordaron impulsar la creación del Parlamento Centroamericano y realizar una cumbre presidencial en Esquipulas a finales de mayo.

Guardando coherencia con lo firmado en lo relativo a la necesidad de implicar a los Estados Unidos en el proceso negociador, los cancilleres de Contadora y Grupo de Apoyo viajaron a Washington a principios de febrero. La discusión con las autoridades norteamericanas se centró en dos de los nueve puntos incluidos en el mensaje de Caraballeda: el cese del apoyo a las fuerzas irregulares y el impulso de pasos efectivos para lograr la reconciliación nacional. El resultado de estas gestiones demostró la nula voluntad norteamericana por comprometerse con una estrategia de paz: tanto la Casa Blanca como el Departamento de Estado rechazaron el llamado de los países latinoamericanos.

Entretanto en este mismo mes de febrero los vicecancilleres de Contadora se reúnen con los representantes plenipotenciarios de los países del istmo. En el orden del día figuraba como objetivo la definición de aquellos aspectos técnicos pendientes en la negociación del Acta que se concretaban en los siguientes: limitación de armamento, eliminación de asesores, prohibición de maniobras militares internacionales, eliminación de bases militares y aspectos de verificación y control. Este objetivo no pudo cumplirse al solicitar los plenipotenciarios que se abriera un periodo de consultas con sus respectivos gobiernos antes de tomar una decisión definitiva al respecto. No obstante la reunión sirvió para que de nuevo los viceministros de Contadora mediaran entre Costa Rica y Nicaragua para que ambos países dirimieran sus controversias fronterizas y normalizaran sus relaciones diplomáticas. La mediación dio resultados y se decidió la creación de una comisión civil de observación, prevención e inspección en la frontera.

Las negociaciones continuarían paralizadas durante todo el mes de marzo durante el cual tuvo lugar un incidente fronterizo entre Honduras y Nicaragua que contribuyó a elevar la tensión y por tanto a no retomar las negociaciones de los aspectos pendientes del Acta²².

Finalmente las negociaciones, una vez subsanado el incidente entre Honduras y Nicaragua, se reanudaron en abril con la convocatoria de una reunión conjunta de cancilleres de Contadora, Grupo de Apoyo y países centroamericanos. En esta ocasión, los mediadores adoptaron como estrategia para superar el estancamiento del proceso un recurso ciertamente arriesgado pero que por lo mismo indicaba en que estado se encontraba el proceso negociador: al final de la reunión, el Grupo Contadora dio a conocer un comunicado en el que daba un ultimátum a las cinco naciones centroamericanas, para que en una semana decidieran si estaban dispuestas o no a concluir, en los próximos dos meses, las negociaciones de paz, con el fin de que se procediera, el 6 de junio, a la firma del Acta.

A partir de ese momento, se desató una contienda de declaraciones, en la cual Guatemala, El Salvador, Honduras y Costa Rica afirmaban estar dispuestos a firmar el Acta, mientras que Nicaragua exigía antes el cese de la agresión de Estados Unidos.

En cualquier caso, el ultimátum tuvo el efecto de revulsivo y catalizador del proceso. Así, del 16 al 18 de mayo se celebró una reunión de los viceministros de Contadora con los plenipotenciarios para abordar los temas pendientes del Acta en materia de maniobras y de armamentos y efectivos militares. Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras presentaron una propuesta conjunta de modificación. Nicaragua presentó otra modificación. El punto central y más novedoso de la propuesta nicaraguense fue el referido a que para lograr acuerdos concretos en aspectos de seguridad, se hacía necesario definir conjuntamente el balance razonable de fuerzas, y a partir de ahí acordar los límites para detener el proceso de armamentismo. Esto mismo habría de partir de una distinción entre armamentos de carácter ofensivo y armamentos de

carácter defensivo, lo cual a su vez obedecería en principio a las necesidades de seguridad de cada uno de los países parte. En síntesis la posición nicaragüense se concretaba en:

1. La proscripción de maniobras militares en la región, y todo ejercicio bélico que se encuentre en ejecución deberá suspenderse en un plazo no mayor de 30 días después de la firma del tratado.
2. La detención de la carrera armamentista, dando un plazo de 180 días para suspender toda adquisición de armas, y diferenciar entre armamento ofensivo (prohibido) y defensivo (permitido).
3. El desmantelamiento de bases, escuelas y otras instalaciones militares extranjeras.
4. La retirada de asesores militares o de seguridad extranjeros.
5. La prohibición de tráfico de armas.
6. La eliminación de apoyo a fuerzas irregulares.
7. La erradicación de actos de terrorismo, subversión o sabotaje.
8. El establecimiento de un sistema regional de comunicación directa.

Durante el segundo día de reunión Honduras presentó una contrapropuesta que permitía las maniobras militares internacionales sin regularización ni restricciones, además de la ejecución de una congelación inmediata del proceso de armamentismo de los países del área. Nicaragua rechazó esta posición. Costa Rica y Guatemala formularon una tercera propuesta que contemplaba la ejecución de maniobras internacionales dentro de una zona de cinco kilómetros a partir de la demarcación fronteriza correspondiente, con una participación de no más de 5000 efectivos y un periodo no mayor de 60 días por año. La respuesta de Nicaragua fue que esta posición se acercaba más a los intereses norteamericanos que el Acta de septiembre de 1985.

A medida que se iba acercando la fecha límite del 6 de junio propuesta por Contadora en su ultimátum, se evidenciaba que las posibilidades de firma del Acta eran cada vez más remotas. El último intento por acercar posiciones tuvo lugar durante la cumbre de los cinco presidentes centroamericanos celebrada los días 24 y

25 de mayo en Esquipulas (Guatemala). Existía un consenso general entre los analistas en considerar que sería en esta ocasión cuando se decidiría si realmente el Acta se suscribiría el seis de junio. En la cumbre persistieron las diferencias: Nicaragua entregó a los demás por presidentes una lista de armamentos y aspectos en materia de seguridad que su gobierno estaba dispuesto a reducir, limitar, regular y prescindir. Esta propuesta nicaragüense enfrentó el rechazo de Honduras concretado en la no aceptación de la división entre armamentos ofensivos y defensivos planteada por Managua. En el comunicado final de la cumbre los presidentes centroamericanos expresaron su compromiso de firmar el Acta pero sin especificar fecha alguna. En definitiva, el resultado de la cumbre de Esquipulas dejó en evidencia que el Acta no sería firmada en la fecha prevista.

Precedido de toda una serie de versiones contradictorias en torno a la realización o suspensión de la reunión del 6 de junio, el Grupo de contadora convocó el encuentro sin ninguna expectativa de que el Acta fuera firmada. A la reunión solamente acudieron los Cancilleres del Grupo de contadora y del Grupo de Apoyo. Al final de la misma los cancilleres entregaron a sus homólogos centroamericanos dos documentos. Uno de ellos era una nueva versión del Acta en la que se incorporaban modificaciones al texto de 1984. El segundo documento fue titulado "Declaración de Panamá" en la que se afirmaba que la responsabilidad de las negociaciones recaía a partir de ese momento en los propios países centroamericanos.

El gobierno de Nicaragua se declaró dispuesto a firmar esta nueva versión del Acta mientras que Honduras se negó a firmar. Costa Rica, El Salvador y Guatemala dijeron que la iniciativa de Contadora había finalizado.

2) Campo de fuerzas, actores y entorno.

A la hora de la aplicación del modelo teórico de la mediación a la realidad, ocurre lo que suele suceder con frecuencia cuando se confronta una formalización teórica con la praxis específica sobre la que se pretende arrojar luz: ésta es más compleja que la teoría.

Recordemos que la situación ideal en la formalización del modelo, representa la negociación como un campo de fuerzas con tres polos: las dos partes adversarias y el mediador. En el caso que nos ocupa esta situación se complica por varios factores.

En primer lugar, no es posible hablar del "mediador" en singular puesto que el mediador no es una persona sino que se trata de un colectivo formado por cuatro ministros de relaciones exteriores pertenecientes a cada uno de los países miembros del Grupo de Contadora. En un segundo momento, el número de los mediadores aumenta en cuatro miembros más, al incorporarse los cuatro ministros de relaciones exteriores de los países miembros del Grupo de Apoyo.

Por lo que se refiere a las partes enfrentadas, la situación también es más complicada que en el modelo teórico al producirse el enfrentamiento no entre dos adversarios sino entre cinco partes correspondientes a cada uno de los Estados Centroamericanos.

2.1) El mediador.

La tesis de Mc Grath según la cual, el mediador actúa como representante del sistema social o del entorno en el cual se inserta el conflicto, es exacta y congruente en el caso que nos ocupa.

El Grupo de Contadora aparece constituido por los cuatro países limítrofes con la región centroamericana. Además de las consideraciones de tipo geográfico existen otras razones que tienen que ver con los intereses nacionales de cada uno de los Estados que

ejercen la labor mediadora y que pasamos a exponer a continuación²³.

Colombia.-

Los recursos económicos y la estabilidad política de Colombia colocaban a este país en una posición potencial de capacidad de intervención en la región centroamericana. Sin embargo durante cerca de medio siglo, Colombia mantuvo una política exterior de bajo perfil y estrecha lealtad con las posiciones e intereses norteamericanos. Ambas características se relacionan con dos hechos: la pérdida de Panamá en 1903 y la formulación de la Doctrina Suarez o Respice Polum (mira al Polo) según la cual la mejor forma de asegurar los intereses nacionales colombianos consistía en mantener una posición de estrecha relación con los intereses norteamericanos.

Esta situación no cambia hasta la administración Lleras Restrepo (1966-1970) en la que se acuña otro principio de política exterior Respice Similia (mira a tus semejantes) diversificándose las relaciones diplomáticas y económicas y jugando un papel de liderazgo en la creación del Pacto Andino. Esta tendencia se profundiza en la administración de Lopez Michelsen (1974-1978) gracias al excepcional comportamiento del sector externo de la economía.

Durante la administración de Turbay Ayala (1978-1982) Colombia regresa a la Doctrina Suarez. La reivindicación de la Junta Sandinista de los archipiélagos de San Andrés y Providencia motiva que Colombia reaccione acercándose a los Estados Unidos. Otro factor que motiva este acercamiento es la evidencia de que las guerrillas del M-19 habían recibido entrenamiento en Cuba, suspendiéndose las relaciones con La Habana. El punto máximo de este alineamiento pronorteamericano es la abstención de Colombia en la moción presentada por Argentina durante la guerra de Las Malvinas para que se utilizara en su favor el TIAR. Esta posición

colombiana le valió el aislamiento de América Latina llegándosela a calificar como el "Caín de América" (sic).

La administración de Betancur (1982-1986) vuelve a la posición de alejamiento de los Estados Unidos. Varias razones explican este cambio de rumbo: en la sociedad colombiana la idea de acabar mediante la negociación con el conflicto interno había adquirido un gran consenso. Betancur se proponía una política de pacificación interna. Esta política de pacificación podía verse en peligro si la situación en centroamérica escalaba hacia un conflicto regional pudiéndose producir la centroamericanización del conflicto colombiano. Dentro de este contexto es que Colombia ingresa al grupo de Contadora puesto que su carácter multilateral reforzaba las posibilidades de alcanzar sus objetivos en América Central de los cuales dependían las posibilidades de éxito en su proyecto de pacificación doméstico.

El presidente Betancur hizo después de la campaña presidencial una lectura de la coyuntura internacional y de sus interrelaciones con la situación colombiana muy semejante a la que había hecho Lopez Michelsen: una política de paz con soporte en una nueva política exterior. Betancur se apropia de este diagnóstico y luego le aplica su propia estrategia. Contadora, por lo tanto, tiene un significado para Colombia muy superior al que puede tener desde el punto de vista de la política interna, para Venezuela o México o Panamá. Apoyar Contadora era apoyar el proceso de paz en Colombia.

Betancur introdujo el cambio de rumbo en la política exterior por varias razones: 1) Existían las condiciones económicas para hacerlo, pues en medio de la crisis generalizada de endeudamiento Colombia tenía el nivel de reservas monetarias internacionales más alto de su historia. 2) Betancur se encontraba decidido a buscar una vía de reconciliación con los grupos guerrilleros del país, para lo cual contaba con un sólido consenso nacional 3) Betancur consideraba que el proceso doméstico de pacificación requería de una política exterior que le abriera espacio político, para lo cual

se requería una normalización de las relaciones con Cuba y Nicaragua 4) El gobierno anterior había avanzado considerablemente en la construcción de una presencia colombiana en Centroamérica y el Caribe.

El ingreso de Colombia al Grupo de Contadora, en consecuencia, tenía elementos muy diferentes a los de los demás miembros. En primer lugar porque lo hacía en momentos en que rectificaba su tradicional alineamiento con los Estados Unidos. En segundo, porque la situación económica le permitía ejecutar una política de creciente perfil y de relativa autonomía. En consecuencia, Colombia se convirtió en el líder de la iniciativa diplomática de Contadora.

El objetivo esencial de ese liderazgo era ayudar al proceso doméstico de paz, y por ello el papel colombiano en Contadora está determinado por éste y viceversa. Ello se explica por las siguientes razones: 1) Hay un efecto demostración: Betancur ganó credibilidad con los grupos armados internos con sus posiciones respecto a Cuba, Estados Unidos, Nicaragua y los No alineados. 2) Se limita el apoyo de Nicaragua y Cuba para los grupos guerrilleros colombianos. 3) Al evitar la regionalización del conflicto centroamericano y colaborar para limitar sus dimensiones bélicas, se minimiza la posibilidad de que Colombia llegue a ser parte del escenario para la guerra generalizada.

Tradicionalmente, Colombia ha sido el defensor del status quo en Centroamérica. En Contadora, su posición inicial pretendía acercarse a la de México en cuanto al apoyo a Nicaragua, pues las relaciones con este país, que habían llegado al punto más bajo en 1980 cuando los sandinistas reclamaron San Andrés y Providencia, se consideraron pieza clave para el proceso de paz. A medida que éste último se deteriorara, la posición pro-Nicaragua de Colombia en Contadora y en otros foros perdería su razón de ser.

México.

Desde el triunfo de la Revolución Mexicana, el país ha mantenido una política exterior consistente y coherente, caracterizada por una posición alejada de las sostenidas por los norteamericanos. Ejemplos de esta política de no alineamiento con los Estados Unidos son las nacionalizaciones de las empresas petroleras durante la administración de Lázaro Cárdenas (1934-1940), la oposición a la intervención norteamericana para derrocar a Jacobo Arbenz en Guatemala o las relaciones mantenidas con Cuba. Más recientemente, en la década de los setenta, durante la Administración de Luis Echeverría, esta posición se acentúa con el claro objetivo de acceder a una posición de liderazgo en el tercer Mundo. Así se llevan a cabo acciones como la creación del SELA o la visita a Salvador Allende.

Hay cuatro razones que contribuyen a explicar el porque de esta actitud independiente de los designios norteamericanos, constante y en ascenso: En primer lugar, la guerra sostenida en 1846 contra los Estados Unidos y su posterior herencia consistente en la pérdida de prácticamente la mitad del territorio mexicano, marcó la percepción negativa frente a los Estados Unidos. En segundo lugar, las acciones independientes en materia de política exterior sirven a un objetivo doméstico como la cooptación de la izquierda. En tercer lugar, México tiene una percepción del mundo que difiere notablemente de la postura simplista anticomunista de los Estados Unidos. En cuarto lugar, la crisis de centroamérica afectaba la propia seguridad interna mexicana. Una internacionalización del conflicto, podría implicar que el país quedara en medio de la guerra.

El hallazgo de grandes recursos petroleros en 1978 da un nuevo impulso a la tradicional postura mexicana. Hasta entonces, México se había tenido que conformar con una política más retórica que efectiva ante la carencia de recursos. El petróleo viene a corregir esta situación proporcionándole la posibilidad de convertirse en una potencia regional que inicia una política de apoyo con un contenido más sustancial. Ejemplo de ello son el acuerdo con Venezuela para proporcionar a las naciones

centroamericanas petróleo en condiciones ventajosas (1980) y el comunicado con Francia de 28 de Agosto de 1981 por el que se reconoce al FMLN-FDR como fuerza políticamente representativa en El Salvador.

Esta posición sufre un duro revés con la suspensión de pagos en Agosto de 1982 teniendo México que entrar en negociaciones con los Estados Unidos para el refinanciamiento de la deuda. Frente a este debilitamiento, México reacciona con una estrategia consistente en buscar aliados para intervenir en la crisis centroamericana con puntos de vista opuestos a los norteamericanos. Esta estrategia ya había comenzado con Francia y Venezuela y se completa con la participación mexicana en el grupo de Contadora.

Panamá.

El papel de Washington en la independencia de Panamá y la posterior influencia a partir de la existencia del Canal, es un factor sin el cual no se entiende la historia del país. Esta influencia de los Estados Unidos genera una serie de tensiones y contradicciones en el interior de la sociedad panameña que permanecen latentes hasta finales de la década de los cincuenta. A partir de esta fecha comienzan a aflorar y generar una serie de explosiones violentas: noviembre de 1959, enero de 1964. Los Estados Unidos enfrentan estos estallidos implementando una estrategia de negociación que trata de ofrecer más margen de autonomía y control a Panamá sobre el canal.

El primer tratado se firma en enero de 1963 por el cual se establece que la bandera panameña sería enarbolada siempre al lado de la de los Estados Unidos. En junio de 1967, se firma un nuevo acuerdo por el que se constituyen tres tratados que aumentarían la autonomía panameña sobre el canal y garantizarían derechos perpétuos para los Estados Unidos, de prioridad para el paso de sus buques y de defensa de su neutralidad. En 1968 el derrocamiento del presidente Arnulfo Arias y la posterior ascensión de Omar Torrijos supone la apertura de una etapa de escalada en la afirmación de los

intereses nacionales panameños con el rechazo a los tratados firmados con los Estados Unidos. Se produce una nueva ronda de negociaciones con la administración Nixon que dejaron el acuerdo acerca de los lineamientos generales que ambas naciones estarían dispuestas a aceptar para la firma de un nuevo tratado: el nuevo tratado tendría término fijo, los Estados Unidos tendrían el derecho a la administración y defensa del canal durante el término del tratado y al culminar dicho término la jurisdicción pasaría a Panamá.

La llegada de Carter a la Casa Blanca da un nuevo impulso al proceso negociador. Finalmente se firman dos acuerdos: el primero transfería el Canal a Panamá a partir del año 2000 y el segundo aseguraba la neutralidad futura del canal y el derecho de los Estados Unidos a intervenir en el caso de una amenaza física.

Mientras se llevaba a cabo el proceso de negociaciones con Carter, Torrijos puso en marcha una estrategia para lograr apoyos para su causa que consistió en convocar a un grupo compuesto por las democracias de la zona: México, Venezuela, Colombia y Costa Rica. El primer encuentro tuvo lugar en 1976 en la isla de Contadora.

En junio de 1979 la gravedad de la situación nicaraguense llevó a que estos mismos países se reunieran por iniciativa de Torrijos en esta misma isla. El resultado fue una resolución que presentaron en la OEA para que Anastasio Somoza saliera del país.

Estas dos reuniones, iniciativa de Torrijos, fueron los antecedentes de la tercera reunión de estos países, con excepción de Costa Rica, que iniciaría el proceso de Contadora.

Previamente a esta reunión Torrijos, preocupado por el rumbo que tomaba la Revolución en Nicaragua y el deterioro de sus relaciones con la administración Reagan, propuso un plan de mediación entre Nicaragua y Estados Unidos. Su muerte en extrañas

circunstancias en 1981 truncó este papel de Torrijos en la crisis centroamericana.

La explicación de la presencia de Panamá en el grupo de Contadora se debe en buena medida a la herencia dejada por el General Torrijos quien buscó ampliar los márgenes de autonomía de su nación y encontró en la administración Carter una coyuntura inmejorable para hacerlo.

Venezuela.

Desde los años sesenta Venezuela ha sido una potencia regional que ha contado tanto con la voluntad como con los recursos derivados del petróleo para intervenir en el área del Caribe. La política exterior de Venezuela estuvo guiada por la Doctrina Betancourt que recomendaba el retiro del reconocimiento diplomático a los gobiernos ilegítimos. Tanto las administraciones de Leoni (1964-1969) como de Caldera (1969-1974) tuvieron una presencia en el Caribe.

La administración de Carlos Andrés Pérez (1974-1979) expande los intereses de la política exterior venezolana ampliándolos al área centroamericana gracias a la favorable coyuntura que abre el alza de los precios del petróleo y arropado con un basamento ideológico que propugnaba dicha intervención. Bajo la Administración de Pérez se llevaron a cabo planes para exportar petróleo a la región con facilidades de pago, se financiaron proyectos de desarrollo en Costa Rica y Honduras, Venezuela participó en la creación del SELA, lideró la campaña para desbloquear diplomáticamente a Cuba, llevó a cabo acciones en pos de una mayor autonomía económica con respecto a los Estados Unidos, como la nacionalización del petróleo en 1975 y se adoptó una posición tercermundista en el plano de la política internacional. También se apoyó la causa del FSLN contra la dictadura de Somoza así como las pretensiones panameñas sobre el canal.

La Administración de Herrera Campins (1979-1984) presenta un cambio de rumbo de la política exterior. La política exterior de esta administración conoció la existencia de dos líneas diferentes: la de comienzos del gobierno entre 1979 y 1981 de lata cooperación con Washington y la de 1982 cuando las elecciones de marzo en El Salvador y la Guerra de las Malvinas (abril-mayo) obligaron a un cambio de rumbo.

Durante la primera etapa, el alineamiento con los Estados Unidos se expresó en hechos como el apoyo a la Junta salvadoreña comandada por el demócrata cristiano Napoleón Duarte, el deterioro de las relaciones con Cuba y la Nicaragua Sandinista así como el liderazgo que asumió Venezuela aglutinando en torno suyo a varios países latinoamericanos en contra de la Declaración franco-mexicana que respaldaba al FMLN, acusándose a ambos países europeos de ingerencia en los asuntos internos de El Salvador.

Las elecciones de marzo de 1982 en El Salvador dan el triunfo a Alvaro Magaña como Presidente y a D'Abuissou como presidente de la Asamblea Legislativa. Este hecho unido a la posición probritánica de la Administración Reagan durante la guerra de las Malvinas motivó un cambio de rumbo en la política exterior venezolana en el sentido de una mayor autonomía frente a los Estados Unidos llegándose a plantear el ingreso en el Movimiento de Países No Alineados.

Al comenzar 1983, el nacimiento del grupo de Contadora sirvió de vehículo a la administración Herrera Campins para conciliar las dos tendencias existentes en su política exterior.

El grupo Contadora mientras proponía una actitud de independencia con respecto a los Estados Unidos, llamaba también a una amplia negociación de todas las partes, incluida la Casa Blanca. Era una línea media que adicionalmente, permitía fortalecer una política exterior que se empezaba a debilitar. Este debilitamiento venía por dos razones: de un lado la crisis de

endudamiento venezolana. De otro, la inconsistencia de la política exterior de Venezuela durante la Administración de Herrera Campins.

Con la llegada al poder del nuevo gobierno de Lusinchi en 1984 el país no recuperó el perfil en su política internacional. Las gestiones internacionales de Venezuela le dieron prioridad al manejo de su deuda externa y ello provocó que los aspectos políticos se subordinaran.

En síntesis y como reflexión final, el Grupo de Contadora extrajo los recursos de legitimidad necesarios para ejercer su labor mediadora no solo de sus respectivos intereses nacionales que como acabamos de glosar en las páginas anteriores les posibilitaba para dicha labor. Además de los intereses nacionales, los países que ejercieron la función mediadora en el proceso de Contadora reunían otra característica como era la de ofrecer un perfil democrático cuya profundidad variaba de acuerdo a los casos nacionales pero que en términos generales y para los parámetros que se manejan en América Latina son de los países que ofrecen en el momento de constitución del Grupo (1983) los mayores niveles en una hipotética escala que midiera los grados de democratización de los sistemas políticos. Esta estrategia de constituir en mediadores a las democracias se refuerza con la constitución del Grupo de Apoyo formado por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay, países que durante la década de los ochenta experimentaron procesos de transición a la democracia.

Una vez expuestas las razones que movieron a cada uno de los países miembros del Grupo de contadora a la constitución del mismo pasemos ahora a explorar cuales fueron las consecuencias que para el proceso de mediación se derivaron del hecho de que el mediador tuviera un carácter colectivo.

En una primera aporximación, la característica de que el mediador fuese colectivo y no individual, supuso la necesidad de que entre los miembros de dicho grupo se unificaran los criterios en torno a como ejercer las labores de mediación demandadas por el

proceso negociador. Como vimos más arriba, la coordinación de las posiciones llevó a la creación de una instancia que fueron las reuniones que sostuvieron los Cancilleres del Grupo de Contadora entre ellos. No ha sido posible encontrar testimonios de los procesos y debates que se dieron en el interior de esta instancia pero es plausible suponer que entre ellos se produjeron negociaciones para acercar posturas y presentar una posición común que no evidenciara posibles fisuras²⁴.

Asimismo, la pluralidad del grupo mediador permitió que en su interior se establecieran diferentes roles. Dentro de estos roles, la posición de liderazgo fue asumida por México y Colombia. A su vez mientras que la posición de liderazgo de México se mantuvo durante todo el proceso de negociación, el perfil de Colombia bajó a raíz de los sucesos de la toma del palacio de Justicia por el M-19. Venezuela, por su parte, fue el país que mantuvo el rol más discreto.

Además esta pluralidad de roles permitió que cada país se encargara de contactar a cada una de las partes con las que tenía mejores relaciones. Así, por ejemplo, al gobierno mexicano le correspondió la labor de tratar con Nicaragua dado las buenas relaciones que mantenía con el gobierno sandinista. Colombia se encargó de Honduras y Venezuela de los Estados Unidos. Esta división de roles también generó tensiones como en el caso del enfrentamiento entre Honduras y México.

La labor de mediación también se vio afectada por la evolución de la relaciones bilaterales entre los países de Contadora y los estados del istmo centroamericano así como por las relaciones bilaterales entre los propios países miembros del Grupo de Contadora.

Así, en diciembre de 1985 se afectaron las relaciones diplomáticas bilaterales de Colombia con Panamá y con Nicaragua respectivamente. En el primer caso, se conocieron versiones sobre una deportación masiva de cerca de 30 ciudadanos colombianos por

parte del gobierno Panameño. En el segundo, se escucharon argumentos sobre una conexión entre el gobierno sandinista y el M-19 en la toma del Palacio de Justicia. En enero de 1986 las relaciones entre Colombia y Nicaragua volvieron a la normalidad tras una entrevista entre Ortega y Betancurt en la toma de posesión de Vinicio Cerezo. En abril de 1986 durante una reunión conjunta de Cancilleres, D'Escoto reabre el reclamo de las islas de San Andrés y Providencia.

2.2) Las partes.

El proceso negociador de Contadora fue concebido desde el principio para poner fin a la dimensión regional de la crisis centroamericana²⁵. Como ya pusimos de manifiesto al tratar la delimitación de nuestro objeto de estudio, los actores que se enfrentan en la dimensión regional de la crisis son los cinco estados centroamericanos.

La existencia de cinco partes complica el modelo teórico formulado desde una situación que enfrenta a dos adversarios. Sin embargo, y con los matices del caso que han quedado puestos de manifiesto cuando se ha definido las posiciones de cada uno de los Estados centroamericanos a lo largo de las etapas por las que atraviesa el proceso negociador, esta situación de pluralidad no impide que se establezcan coaliciones, más o menos estables pero existentes, que agrupan a las partes en conflicto. Ello nos permite enfocar el tratamiento de la situación de la negociación con una reducción a dos participantes: de un lado Nicaragua y del otro Costa Rica, Honduras y El Salvador. La posición guatemalteca adoptó un rol de neutralidad pasiva. Al caracterizar la actuación de la delegación guatemalteca con el calificativo de pasividad lo que pretendemos resaltar es que si bien no secundó las posiciones más agresivas de la coalición antinicaraguense paralelamente tampoco se configuró como una posición dinámica que aportara elementos decisivos de apoyo a Nicaragua. Por tanto, aún sin desconocer la existencia de la posición guatemalteca como un factor que no puede encuadrarse al interior de alguno de los bandos en disputa

(Nicaragua vs. Bloque de Tegucigalpa), creemos que no altera la definición dual de las partes entre las que se polariza el proceso negociador²⁶.

En el interior de esta coalición las posiciones más intransigentes frente a Nicaragua estuvieron representadas por Honduras en primer lugar, seguida por El Salvador. Costa Rica mantuvo dentro de este grupo la posición de perfil más bajo dependiendo de la coyuntura.²⁷

La posición nicaragüense.

Para el gobierno sandinista a lo largo de la década de los ochenta hubo un factor que se convirtió en el eje alrededor del cual se definió su actuación en la práctica totalidad de los ámbitos de la vida social, política y económica: hacer frente a la guerra de agresión desatada en su contra por la Administración norteamericana.

En el ámbito concreto que nos ocupa, esto es, la posición adoptada por Nicaragua a lo largo del proceso de Contadora, el anterior principio general adoptó la fórmula de supeditar la firma de un acuerdo a un compromiso expreso por parte de los Estados Unidos por el que este país accediera a cesar su apoyo logístico a las fuerzas de la contrarrevolución nicaragüense. De este principio general deriva la reticente posición inicial Nicaragüense hacia la negociación multilateral. En efecto si el problema fundamental consistía en acabar con la agresión contrarrevolucionaria, el marco bilateral se mostraba más adecuado por varias razones:

En primer lugar y en el caso de negociaciones Nicaragua-Estados Unidos la presencia de únicamente dos interlocutores, amén de simplificar y agilizar el proceso, resultaba obviamente el marco más apropiado para tratar de llegar a alcanzar algún acuerdo que acabara con la guerra de agresión .

En segundo lugar, el tratamiento bilateral con el resto de los países centroamericanos favorecía la posición nicaragüense habida cuenta de que impediría la formación de coaliciones entre el resto de los países centroamericanos destinadas a aislar las posiciones nicaragüenses.

Así en un principio Nicaragua tendió a privilegiar el tratamiento bilateral de los contenciosos que la enfrentaban con el resto de los países centroamericanos y con los Estados Unidos. Un ejemplo de esta posición es la propuesta de tres tratados de paz formulada por Nicaragua en octubre de 1983 en el seno de Contadora pero destinada a ser firmados con Estados Unidos, Costa Rica y Honduras respectivamente²⁸.

Específicamente las posiciones de Nicaragua ante los diversos proyectos de Acta se concretan en:

Respecto del Acta de septiembre de 1985 lo que no le permite a Nicaragua firmarla es:

- la proscripción de las maniobras militares internacionales es irrenunciable. En este sentido, a) las maniobras internacionales deben proscribirse de manera simultánea y en el preciso momento en el que se produzca el congelamiento o moratoria en la adquisición de armas. b) Prohibición de las maniobras internacionales unilaterales, esto es, las que hace un Estado de fuera de la región en territorio centroamericano contando exclusivamente con sus tropas.

- En cuanto a armamentos y efectivos militares: creación de condiciones mínimas de seguridad para Nicaragua. Estas condiciones mínimas de seguridad tienen que ver con que los Estados Unidos cesen la agresión y el apoyo a la contra. Una vez que haya cesado Nicaragua firmará compromisos en materia de armamentos y efectivos militares. El plazo de la moratoria o congelamiento de armamentos fijado en 30 días a partir de la firma del Acta y la ampliación de la moratoria a los efectivos militares es inaceptable por cuanto la eliminación total de las fuerzas irregulares no se plantea de manera simultánea con la firma del Acta.

- La capacidad de defensa de Nicaragua tiene que evaluarse en términos geográficos y geopolíticos.
- No se puede aceptar la cláusula de que en caso de que no haya acuerdo sobre límites de efectivos militares e instalaciones militares entraran en vigor provisionalmente los límites máximos que la Comisión de verificación y Control determine.

Respecto del Acta de 1986 se fija la postura irrenunciable, el límite máximo que no es posible trascender:

- Que no se permita la utilización del territorio nacional para que desde el mismo se agreda a otro país, o se de apoyo militar o logístico a fuerzas irregulares o grupos subversivos.
- Ningún país debe constituirse en miembro de alianzas militares internacionales
- Ninguna potencia puede apoyar militar o logísticamente a las fuerzas irregulares o grupos subversivos en los países de la región o utilice o amenace con utilizar la fuerza como medio para derrocar a un gobierno del área.

La posición del Bloque de Tegucigalpa.

La primera impresión que se obtiene del examen de las posiciones que el Bloque de Tegucigalpa exhibió a lo largo de todo el proceso de Contadora es la de hallarnos ante un espejo que devolviera de modo inverso la imagen de la posición sostenida por la delegación nicaragüense.

Así, desde un principio los países centroamericanos rehusaron el tratamiento bilateral de sus diferendos con Nicaragua y prefirieron un tratamiento multilateral que les auguraba una ventaja táctica derivada del hecho de poderse constituir en coalición frente a las posiciones en solitario sostenidas por Nicaragua. Por otra parte, conviene también señalar que la autonomía de la posición del bloque de Tegucigalpa fue en todo momento a lo largo del proceso inexistente: la identidad con los planteamientos que emergían de la Administración Reagan fue prácticamente total.

Entrando en el análisis de las demandas del Bloque frente al Acta de contadora de 1984 estos países sostuvieron como reivindicaciones que no les permitía la sus cripción del texto, las siguientes:

En materia de seguridad:

- Se propone la regulación de las maniobras internacionales o combinadas y que estos compromisos sean efectivos a partir de la entrada en vigor del Acta.
- En cuanto a armamentos y efectivos militares se propone que la elaboración de los inventarios se realice después de que las partes se obliguen a suspender toda adquisición de equipo bélico.
- En cuanto a las bases militares extranjeras se propone que se acuerde un calendario para dar cumplimiento a los compromisos en esta materia dentro de los 90 días siguientes a la firma del Acta.

Asimismo se propone reforzar los comites ad- hoc y que la entrada en vigor del Acta sea a los ocho días de que se deposite el quinto instrumento de ratificación. Se elimina la disposición sobre el funcionamiento de medidas provisionales a los 30 días siguientes a la firma del Acta.

A partir de entonces los países del bloque elaboraron un pliego conocido que añadía a lo ya expuesto lo siguiente:

- Se propone la creación de un mecanismo de verificación y control en materia de seguridad, constituido por dos órganos principales: una Comisión Permanente y un Cuerpo Internacional de Inspectores.
- La Comisión permanente estará integrada por representantes de los cinco países centroamericanos y de cuatro países imparciales que no hayan participado en el proceso de negociación de Contadora, los cuales serían propuestos por el Grupo de Contadora y aceptados por consenso por los Estados de centroamérica. Se prevé la selección de una secretario ejecutivo, el cual tendría las funciones de dirección, supervisión y administración de la Comisión Permanente.
- El cuerpo Internacional de inspectores contaría con un Director de Operaciones, encargado de planificar y dirigir sus actividades.

Este órgano se integraría con los contingentes nacionales proporcionados por los cuatro países no centroamericanos ni del Grupo de Contadora, miembros de la Comisión Permanente. El cuerpo internacional de inspectores vigilaría la ejecución de los compromisos y obligaciones en materia de seguridad previstos en el Acta, incluyendo los relativos a los límites máximos de armas y efectivos militares. Se prevé el establecimiento de patrullas y puestos de observación a lo largo de las fronteras internacionales y dentro del territorio de los Estados parte. Las actividades de verificación y control podrían o no notificarse previamente a la parte cuyo territorio se realizaría la investigación. Se prevé asimismo, que el personal de este órgano tendría armamento y equipo apropiado a su misión de mantenimiento de la paz. El Cuerpo Internacional de Inspectores rendiría informes a la Comisión permanente sobre las actividades realizadas y sobre las conclusiones obtenidas en el desarrollo de las mismas.

- En relación a la solución de controversias sobre la interpretación o aplicación del Acta en materia de seguridad, el Estatuto prevé la consideración de la misma por parte de la reunión de ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica. Si la controversia no hubiera sido resuelta, se convocaría a la Reunión conjunta de los ministros de Relaciones exteriores de Centroamérica y del Grupo de Contadora. En caso de que estas instancias se agotaran, el Grupo de Contadora podría sugerir la utilización de otro medio de solución pacífica de las controversias, de conformidad con la Carta de la ONU y de la OEA.

- Se establece que los compromisos en materia de seguridad entrarán en vigor de manera simultánea a las demás disposiciones del Acta.

2.3) El entorno.

El proceso de negociación de Contadora se inicia y tiene lugar durante la fase de la transnacionalización de la crisis centroamericana²⁹. De ahí que el entorno esté definido por actores que se mueven en la arena internacional. De este entorno provienen

fuerzas que influyen sobre cada uno de los polos que definen el campo de negociación: las partes en conflicto y el mediador.

Básicamente hay dos tipos de fuerzas que provienen del entorno: aquellas que se orientan hacia una solución creativa, vale decir en favor del acuerdo, y aquellas otras que ejercen presión para que el acuerdo no se produzca.

Entre las primeras hay que destacar el papel jugado por instancias europeas bien sea a nivel gubernamental como en una dimensión colectiva a través de la Comunidad Europea, el gobierno de Canadá, gobiernos latinoamericanos e Internacionales Socialista, Democristiana y Liberal.

Entre las fuerzas opuestas al consenso y la negociación destaca por su peso específico la actitud de los Estados Unidos. Más allá de la retórica de la Administración Reagan en el sentido de apoyar a Contadora, lo cierto es que, como ha quedado evidenciado cuando expusimos las fases por las que atravesó el proceso, el papel desempeñado por los Estados Unidos fue el de presionar a sus aliados en la zona para que el acuerdo no se concretara. Por lo demás esta continua obstaculización de los esfuerzos para lograr el arreglo pacífico y consensual de las controversias no es fruto de la casualidad o de la improvisación. Muy por el contrario si nos detenemos a considerar, siquiera sea someramente, la política global de la Administración Reagan hacia el istmo, descubriremos que esta posición asumida por los Estados Unidos frente al proceso de Contadora es congruente y encaja como una pieza absolutamente funcional con el diseño estratégico de su política exterior hacia la crisis centroamericana.

Los escalones-opciones de la estrategia político-militar de los Estados Unidos en Centroamérica fueron:³⁰

1. Respaldo militar, logístico, financiero y de entrenamiento al gobierno salvadoreño, a los gobiernos aliados en el área y a la Contra.

2. Regionalización restringida: involucramiento de todos los países Centroamericanos en la estrategia político-militar contra el FMLN-FDR y el gobierno sandinista.
3. Regionalización amplia: incorporación de países Latinoamericanos en la estrategia político-militar hacia centroamérica.
4. Acondicionamiento de la intervención directa: bases militares, ubicación de tropas y asesores en la región, maniobras navales y terrestres.
5. Empleo de tropas norteamericanas en combate.

Si excluimos el empleo de tropas norteamericanas en combate, verdadero último recurso destinado a ser puesto en marcha en caso de fracasar el resto de las opciones, los demás elementos que configuraron la estrategia de Washington fueron aplicados de forma más o menos simultánea aunque con diferentes grados en cuanto a la frecuencia. Así, los casos del respaldo al gobierno salvadoreño y a la contra nicaragüense junto con el acondicionamiento de la intervención directa, fueron los escalones-opciones a los que el gobierno norteamericano dedicó una mayor atención y esfuerzo. Por lo que se refiere a la regionalización, fue en este aspecto en el que el diseño tropezó con mayores dificultades distinguiéndose a su vez entre la regionalización restringida en el que se logró mayor éxito que en la incorporación de países latinoamericanos³¹.

La actitud norteamericana de boicot frontal al proceso de Contadora se fue definiendo a medida que el mismo fue atravesando las distintas etapas a las que ya nos hemos referido³².

En la etapa inicial del proceso, que abarcó el año 1983, la actitud estadounidense hacia Contadora fue la indiferencia. Se trató de un gesto, por lo demás, que se inserta en la lógica de la historia de las relaciones norteamericanas con el istmo consistente en percibir a Centroamérica como un coto exclusivo en el que la incidencia de actores e iniciativas que no contaran con su aprobación era irrelevante. Unido a este factor, arraigado en la cultura política de Washington, la indiferencia también provino de la discrepancia con Contadora en dos aspectos: el primero, tuvo que

ver con la preferencia del grupo mediador de combinar las negociaciones bilaterales con las multilaterales como forma de satisfacer las exigencias de Nicaragua y del Bloque de Tegucigalpa respectivamente. Los Estados Unidos se inclinaban por el marco multilateral, estrategia que, según ya vimos, favorecía sus intereses de regionalizar el conflicto y aislar al régimen sandinista. El segundo motivo de discrepancia se refería a las distintas valoraciones que las situaciones de Nicaragua y El Salvador merecían al Grupo de Contadora y a la Administración Reagan. Aunque los Estados Unidos partían de la premisa de que en los países afectados por conflictos civiles debían impulsarse procesos de reconciliación nacional, el contenido de los mismos y la forma de llevarlos a cabo difería según se tratase de uno u otro país centroamericano. Así mientras que en El Salvador los Estados Unidos se mostraban favorables a la celebración de elecciones en las que la izquierda tomara parte sin atender los reclamos acerca de la seguridad para los candidatos progresistas, en Nicaragua justificaban la necesidad de emplear medidas de presión tanto militares como políticas. La posición de Contadora se concretaba en considerar inadecuadas por contraproducentes las presiones hacia Nicaragua y en demandar la creación de condiciones en El Salvador que aseguraran la celebración de comicios electorales con garantías.

La inicial indiferencia empieza a transformarse en interés a medida que la estrategia seguida por el grupo de Contadora de tratar de acumular apoyos para sus gestiones va teniendo éxito. El favorable eco internacional que las gestiones de mediación suscitan, unido a la firma del "Documento de Objetivos", primer logro tangible del proceso, provocan que hacia finales de 1983 la Administración Reagan trate de influir en las gestiones de paz llegando a formular criterios de verificación de los compromisos contenidos en la declaración de objetivos ante los países de Contadora³³.

El cambio de actitud norteamericano hacia Contadora se hace manifiesto cuando en Enero de 1984 el informe Kissinger se

pronuncia sobre las gestiones de paz del grupo. En dicho informe se recomienda el apoyo decidido a las gestiones del Grupo de Contadora y se reconoce la utilidad de sus esfuerzos. Sin embargo, igualmente se afirma que el gobierno de los Estados Unidos no podría usar al proceso de Contadora como sustituto de su propia política en la región en virtud de que las medidas sugeridas por el Grupo no habían demostrado su eficacia para mantener la seguridad regional³⁴. En definitiva, a pesar del apoyo retórico, los Estados Unidos se reservaban la última palabra: la actitud norteamericana transitaba del interés hacia la preocupación a medida que el proceso de Contadora lograba acumular recursos que se traducían en un mayor margen de maniobra y de capacidad de influir en los acontecimientos que forjaban la dinámica de la crisis centroamericana.

Finalmente la preocupación se convierte en rechazo y oposición durante los meses de Septiembre-Octubre de 1984. Recordemos que en aquellas fechas se asistía al primer intento de la firma del Acta de Paz. La administración Reagan logra bloquear la firma de la misma a través de la presión sobre sus aliados en la zona. Las objeciones y discrepancias de los Estados Unidos con la proposición de Contadora se reflejan en la redacción del Acta de Paz alternativa que el Bloque de Tegucigalpa elaboró. La posición norteamericana, que ya no abandonaría a lo largo de los años 1985 y 1986, partía de la premisa de no querer renunciar al tipo y patrón de relaciones militares que tradicionalmente venía llevando a cabo con los estados centroamericanos. De aquí se derivaba la oposición de los Estados Unidos a cualquier medida que prohibiera las maniobras militares o la presencia de asesores militares extranjeros en Centroamérica. En el aspecto concreto de la presencia de asesores militares, Washington lanzó la propuesta alternativa de que se fijara un tope máximo igual para cada uno de los Estados del istmo. De este modo se aseguraba la superioridad de la presencia militar estadounidense en la zona si, como parecía probable, todos los países centroamericanos con la excepción de Nicaragua, cubrirían su cupo de asesores con personal norteamericano.

Otro punto que Estados Unidos adujo para rechazar el texto del Acta de 1984 fue que si se congelaba la importación/exportación en materia de armamentos de los países centroamericanos y además se proscribían las maniobras militares internacionales desaparecían los incentivos para obligar a Nicaragua a acceder a la reducción de efectivos del ejército sandinista. Continuaba argumentando la posición norteamericana que, por otra parte, sus envíos de armas al gobierno salvadoreño constituían un factor que por su carácter legal era fácilmente controlable, viéndose obligados a suprimirlos de acuerdo al texto del Acta de 1984. Sin embargo, el carácter reservado y clandestino de los suministros de armas con los que desde Nicaragua se abastecía al FMLN, hacía que escaparan al control, quedando el gobierno salvadoreño, de este modo, en clara desventaja, si se llevaba a cabo lo que proponía el Acta de 1984. Por último los Estados Unidos expresaron que en materia de Verificación, los controles deberían ser más estrictos de los propuestos en el Acta.

3) El contenido de las actas de Contadora: conceptos fundamentales, mecanismos operativos e instancias de mediación.

Tanto los conceptos fundamentales como los mecanismos operativos se encuentran en las diferentes redacciones que el Acta de Contadora tuvo a lo largo del proceso.

El Grupo de Contadora dio a la luz tres versiones del "Acta para la Paz y la Cooperación en Centroamérica: el Acta inicial de septiembre de 1984, el texto revisado de septiembre de 1985 y por último, el texto final de junio de 1986³⁵. Los conceptos rectores del proceso, vale decir, la filosofía que motivó la fundación del grupo fue el núcleo que permaneció inalterable a lo largo de las sucesivas redacciones. Por lo demás, los mecanismos operativos así como las instancias de mediación fueron modificándose a lo largo del tiempo.

A continuación procedemos a contemplar cual fue el contenido de cada una de estas Actas y la evolución que se percibe en los conceptos a partir de la redacción de cada una de ellas.

Acta de Septiembre de 1984.

El acta consta de un preámbulo y tres partes. En el preámbulo se contienen los objetivos descritos en el Documento de objetivos y un reconocimiento a la situación de conflicto imperante en Centroamérica.

La primera parte contiene compromisos específicos sobre a) asuntos políticos b) asuntos de seguridad y c) asuntos económicos y sociales.

a) Compromisos sobre asuntos políticos.-

Contiene compromisos sobre distensión regional y fomento de la confianza; reconciliación nacional; respeto a los derechos humanos; procesos electorales.

b) Compromisos sobre asuntos de seguridad.-

Este es sin duda el aspecto más detallado del Acta. Se distingue entre maniobras militares nacionales e internacionales. Respecto a las nacionales, si se realizan a 30 kilometros de la frontera se deberán notificar previamente a los países limítrofes y a la Comisión de Verificación y Control con al menos 30 días de anticipación. Las maniobras internacionales se prohíben o suspenden si se encuentran en ejecución al firmarse el Acta. La prohibición entra en vigencia a los 30 días de firmada el Acta.

Se establece la obligatoriedad de que cada uno de los países centroamericanos envíe a la Comisión de Verificación y Control un inventario de armamentos, instalaciones y efectivos en armas, en un plazo máximo de 30 días posteriores a la firma del Acta. La comisión, dentro de los 30 días siguientes, fijará los límites máximos de desarrollo militar en la región. Los compromisos se

ejecutarán en cuatro etapas sucesivas, para la suspensión de nuevas adquisiciones, y establecimiento de límites de armamentos y de efectivos militares.

Se prohíbe la instalación de bases o escuelas militares extranjeras, así como se establece el compromiso de eliminar las existentes en un plazo de seis meses a partir de la firma del Acta.

Respecto a los asesores militares extranjeros se establece que las partes deberán entregar a la Comisión de Verificación y Control, en un plazo no mayor de 30 días a partir de la firma del Acta, una relación de los asesores militares extranjeros que participen en actividades militares y de seguridad en su territorio, un calendario para el retiro gradual, con miras a la eliminación de los asesores en materias operativas y de adiestramiento, y la definición de límites razonables en el número de asesores técnicos para la instalación y mantenimiento de equipo militar.

Se establece la obligación de crear mecanismos internos de control del tráfico de armas con la participación de la Comisión de Verificación y control.

Se prohíbe cualquier tipo de apoyo a grupos que se dediquen a desestabilizar a otros gobiernos.

Se prevé el establecimiento de Comisiones Mixtas de Seguridad para prevenir y solucionar conflictos entre Estados vecinos.

c) Compromisos sobre asuntos económicos y sociales.-

Contiene compromisos tendientes a fortalecer el proceso de Integración económica centroamericana y asistencia a Refugiados.

La segunda parte del Acta contiene compromisos en materia de Ejecución y seguimiento. Se establecen tres organismos al efecto:

El primero de ellos fue un Comité ad-hoc para la evaluación y el seguimiento de los compromisos en materia política y de refugiados. Estará integrado por cinco personalidades imparciales, propuestos por los integrantes del Grupo de Contadora. Sus funciones serán las de recibir y evaluar los informes que las partes elaboren respecto a los compromisos en materia de reconciliación nacional, derechos humanos, procesos electorales y refugiados. El comité, a su vez, elaborará un informe con propuestas y recomendaciones, dirigido a las partes y al Grupo de Contadora.

El segundo es la Comisión de Verificación y Control en materia de Seguridad. Integrada por cuatro comisionados imparciales y un secretario ejecutivo latinoamericano, propuestos todos ellos por el Grupo de Contadora y aceptados por las partes, y un representante de los secretarios Generales de la ONU y la OEA respectivamente, en calidad de observadores. La comisión se establecerá a más tardar a los 30 días de la firma del Acta. Se prevén funciones para la verificación de los compromisos en materia de seguridad, para recibir inventarios, y realizar estudios técnicos para la determinación de los límites máximos de desarrollo militar. La comisión recibirá toda denuncia sobre posibles violaciones a los compromisos de seguridad; realizará sus investigaciones in situ y remitirá las recomendaciones e informes correspondientes a los ministros de Relaciones Exteriores centroamericanos.

Por último se encuentra el Comité ad-hoc para la evaluación y el Seguimiento de los compromisos en Materia Económica y social. El comité quedará constituido por los integrantes de la reunión de Ministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana. Sus funciones serán las de recibir informes de las partes sobre el cumplimiento de los compromisos respectivos y la presentación de informes periódicos

Finalmente, la tercera parte contiene disposiciones finales relativas a su carácter jurídico. El Acta incluye un anexo en el

que se definen los términos militares utilizados en el Acta y un protocolo adicional abierto a la firma de todos los Estados que lo deseen.

Acta de Septiembre de 1985.

Las modificaciones fundamentales respecto al Acta de 1984 se refieren al capítulo relativo a los compromisos sobre asuntos de seguridad así como a las regulaciones que afectan a la Comisión de Verificación y Control en materia de Seguridad.

Por lo que se refiere a las maniobras militares internacionales, el Acta propone su regulación dejando para el futuro su eliminación. Los límites que se establecen para la realización de las maniobras militares internacionales son los siguientes:

- Asegurar que no tengan carácter intimidatorio.
- Notificar su realización a las partes y a la Comisión de Verificación con al menos 90 días de anticipación.
- Limitar su alcance a no menos de 50 kilómetros de la frontera del país que no participe en ellas.
- Duración de un máximo de 15 días.
- Como máximo participarán 3000 mil efectivos.
- La proscripción vendrá cuando se alcancen los límites máximos de armamentos y efectivos, según lo previsto en el Acta.

Se establecen dos etapas para lograr la detención de la carrera armamentista. La primera etapa prevé la suspensión, desde la fecha de la firma del acta, de toda adquisición de armamento o incremento de efectivos militares; la entrega simultánea a la Comisión de Verificación y Control, a los 15 días siguientes a la firma del acta, de los respectivos inventarios de armamentos, instalaciones militares y censo de efectivos en armas; la determinación provisional por parte de la misma comisión, dentro de los 60 días siguientes, de los límites máximos de desarrollo militar y de los calendarios de reducción y desmantelamiento. La

segunda etapa se iniciaría una vez transcurridos 60 días a partir de la firma del Acta. Dentro de los 30 días siguientes las partes establecerían: los límites máximos de armamentos, efectivos militares e instalaciones y los respectivos calendarios definitivos para su reducción o desmantelamiento.

Se establece la entrega a la Comisión de Verificación y Control de una relación de bases, escuelas e instalaciones militares extranjeras, en un plazo de 15 días a partir de la fecha de la firma del Acta.

En cuanto a los asesores militares extranjeros se establece un plazo para entregar la relación de estos asesores de 15 días. Con respecto a los asesores susceptibles de participar en actividades militares, paramilitares y de seguridad, se prevé su retiro en un plazo no mayor de 180 días a partir de la firma del Acta. Correspondería a la Comisión de Verificación y Control proponer el límite en el número de asesores técnicos para la instalación y mantenimiento de equipo militar.

Respecto a las fuerzas irregulares se prevé su reubicación o retorno a sus respectivos países de los miembros de estas fuerzas una vez que hayan sido disueltas.

La Comisión de Verificación y control en materia de seguridad sufre modificaciones sustanciales respecto del Acta de 1984. En cuanto a su funcionamiento, se establece que dispondrá de un Cuerpo Internacional de Inspectores, proporcionado por los integrantes de la comisión y coordinado por un director de Operaciones, y de un Cuerpo Consultivo, integrado a su vez por un representante de cada estado centroamericano.

Las funciones de la Comisión se concretan en: verificar el cumplimiento de los compromisos sobre maniobras militares; comprobar la suspensión de toda adquisición de equipo bélico, y el no incremento de efectivos militares; comprobar la plena observancia de los límites fijados sobre equipo bélico, recibir la

relación de bases, escuelas o instalaciones extranjeras de carácter militar.

Por último se faculta a la Comisión para que pueda realizar por su propia iniciativa las investigaciones que juzgue pertinentes. A diferencia del acta de 1984, la Comisión se instalará en el momento de la firma del Acta.

Se establece que el Acta entrará en vigor ocho días después de la fecha en la que se deposite el quinto instrumento de ratificación.

Frente al texto de 1984 que solo contemplaba un protocolo adicional, este texto de 1985 fija cuatro protocolos. El primero abierto a la firma de los países miembros de Contadora. El segundo abierto a la firma de otros Estados americanos. El tercero abierto a la firma de otros países de la comunidad internacional. El último protocolo abierto a la firma de otros estados de la comunidad internacional propuestos por el Grupo de Contadora.

Acta de Junio de 1986.

De nuevo, las modificaciones fundamentales tienen que ver con lo relativo a asuntos de Seguridad.

Respecto a las maniobras militares se establece que las disposiciones relativas a la regulación de las maniobras militares nacionales serán efectivas a partir de la entrada en vigor del Acta y no a partir del momento de su firma como se preveía en el proyecto de 1985. En lo que se refiere a la realización de maniobras militares internacionales, se establece que la diferencia entre aquellas maniobras que implique la presencia, en sus respectivos territorios, de fuerzas armadas pertenecientes a Estados de fuera de la región centroamericana, y las que se realicen con la participación exclusiva de los Estados centroamericanos.

Con respecto a la primera categoría, se prevé su suspensión a partir de la entrada en vigor del Acta y durante un plazo de 90 días, la cual podrá prorrogarse por mutuo acuerdo de las partes hasta que se alcancen los límites máximos de armamentos y efectivos militares, momento en el cual quedarán proscritas. En caso de falta de acuerdo sobre esta prórroga, se establecen una serie de regulaciones para su realización, entre las que se encuentran: el aseguramiento de su carácter no intimidatorio en contra de otro Estado, la notificación al menos con 30 días de anticipación, a las partes y a la Comisión de Verificación y Control, el límite de su alcance dentro de una franja de 50 kilómetros del territorio del país que no participe en las mismas, de su duración a un máximo de 15 días, con un total de una maniobra al año y del número de efectivos militares a un máximo de 300 participantes, la posibilidad de invitar observadores de las partes y de recurrir a la Comisión de Verificación y Control si un Estado parte considera que existe alguna violación de estas disposiciones.

Por lo que respecta a las maniobras militares internacionales con la participación exclusiva de los Estados centroamericanos en sus respectivos territorios, se prevé una serie de disposiciones a las que deberían sujetarse a partir de la entrada en vigor del Acta: la notificación de su realización, por lo menos con 45 días de anticipación, a las partes y a la Comisión de Verificación y Control, el límite de su alcance dentro de una franja de 40 kilómetros del territorio de un país que no participe en las mismas, de la duración de cada una a un máximo de 15 días, que en total no excederán de 30 días al año y del número de participantes a 4000 efectivos militares y la posibilidad de invitar observadores de los Estados parte.

En cuanto a armamentos y efectivos militares se establecen dos etapas para detener la carrera armamentista en todas sus formas e iniciar inmediatamente negociaciones que permitan el establecimiento de límites máximos de armamentos y número de efectivos en armas, así como su control y reducción, con objeto de establecer el balance razonable de fuerzas en el área. Los

compromisos correspondientes a la primera etapa son iguales a los previstos en el texto de 1985. Se establece el mismo procedimiento de 1985 para iniciar la segunda etapa. Sin embargo se agrega que en el caso extremo de que las partes no llegasen a un acuerdo sobre los límites máximos y calendarios definitivos, la ejecución de los compromisos sobre maniobras militares internacionales, asesores, base e instalaciones militares extranjeras se vería suspendida. Los límites máximos acordados deberán ser alcanzados a los 180 días de la entrada en vigor del Acta, y al igual que los calendarios, tendrían efecto jurídico obligatorio a partir del día siguiente del vencimiento del plazo de 30 días previstos para iniciar la segunda etapa, o al día siguiente de haber sido establecidos por acuerdo de las partes. Se enumera una serie de criterios básicos, a partir de los cuales las partes acordarán una Tabla de Factorización, en términos del valor de cada armamento en cuanto a capacidad tecnológica y poder destructivo se refiere. Se introduce la prohibición de tránsito, estacionamiento, movilización y cualquier otra forma de utilización de sus territorios por parte de fuerzas armadas extranjeras, cuyas acciones pueden significar una amenaza para la independencia, soberanía e integridad territorial de cualquier Estado centroamericano.

Se establece en las disposiciones finales la obligación para las partes, desde la fecha de la firma del Acta y hasta su entrada en vigor, de abstenerse de actos en virtud de los cuales se frustren el objeto y fin de la misma.

El Anexo de definición de términos militares presenta la definición del concepto de balance razonable de fuerzas, como el equilibrio resultante del cómputo de las fuerzas militares de los Estados entre sí, en función de sus propias necesidades para preservar su soberanía, independencia política, seguridad e integridad territorial.

Los conceptos fundamentales del Acta de Contadora.

A través de la lectura atenta de la última versión del Acta de Contadora, se puede extraer cuales son los ejes conceptuales en torno a los que se estructura su contenido.

En una primera lectura, puede observarse que el concepto de paz que se dibuja en el Acta, aparece ligado a otros conceptos como son democracia y desarrollo. Los compromisos aparecen agrupados en torno a tres grandes áreas: asuntos políticos, asuntos de seguridad y asuntos económico-sociales. El contemplar compromisos en estos tres órdenes indica que la paz que el Acta de Contadora tiene en mente se relacionaría con actuaciones en estos tres ámbitos.

Por otra parte se distingue entre la paz a nivel regional y al nivel interno de cada uno de los países centroamericanos. La paz regional se define como el respeto a la normas del Derecho Internacional y más precisamente al respeto al derecho de autodeterminación: el derecho de los pueblos a elegir libremente y sin interferencia externa el modelo de organización política, económica y social que mejor corresponda a sus intereses. Este respeto mutuo entre los estados del Istmo pasa por implementar una serie de medidas tendentes a la consecución de una situación de seguridad en la que ningún Estado del área se sienta amenazado por ningún Estado centroamericano en su integridad y soberanía. El primer paso consiste en establecer compromisos en materia de desarme. Los criterios rectores del proceso de desarme consisten en establecer límites máximos en los recursos militares que tenga cada Estado estableciéndose para ello un balance razonable de fuerzas, esto es, el equilibrio resultante del cómputo de las fuerzas militares de los Estados entre sí, en función de sus propias necesidades para preservar su soberanía, independencia política, seguridad e integridad territorial.

La paz interna se identifica con el establecimiento de sistemas políticos democráticos dentro de los cuales se de un irrestricto respeto a los Derechos Humanos. El concepto de democracia que se maneja es el de la democracia representativa, participativa y pluralista.

A su vez, la consolidación de sistemas políticos democráticos vendrá por la puesta en marcha de medidas encaminadas al desarrollo privilegiándose en este sentido el proceso de integración económica centroamericana.

Parecería pues en este primer análisis que el concepto de paz contenido en el Acta de Contadora es del tipo que más atrás hemos denominado holístico. La paz no se contempla meramente como la ausencia de violencia directa sino que por el contrario se asocia con una situación en la que esté en plena vigencia el disfrute de la justicia, la libertad y el bienestar material. Sin embargo, un análisis que tenga en cuenta el desarrollo de estos principios enunciados en el preámbulo del documento a lo largo de cada una de las secciones del mismo revela que esta concepción holística de la paz se queda en el nivel de las declaraciones de principios. A la hora de operativizar esta concepción de paz así delineada, se observa con meridiana claridad que los aspectos de seguridad reciben una mayor atención que los relativos a asuntos políticos y a aspectos económico-sociales.

Así, los compromisos de tipo político se concretan en la puesta en marcha de procesos de reconciliación nacional a través del impulso del diálogo con los grupos opositores y la promulgación de leyes de amnistía. En materia de Derechos Humanos se insta a los Estados centroamericanos a introducir modificaciones en su legislación que aseguren la plena vigencia de los mismos así como la independencia del poder judicial como mecanismo garante del cumplimiento. Por último el capítulo de los compromisos políticos se cierra con los compromisos en materia de procesos electorales y cooperación parlamentaria, recomendándose que se reformen las leyes electorales en el sentido de asegurar unas elecciones libres y competitivas, así como el establecimiento de mecanismos de cooperación entre los parlamentos de cada uno de los cinco países del istmo.

El tono en el que aparecen redactados estos compromisos no pasa de la exhortación. Por otra parte, en ningún momento se llega a especificar en detalle que tipos de instrumentos concretos están obligados a crear cada uno de los Estados para asegurar su efectivo cumplimiento. Tampoco aparecen detallados plazos temporales que fijen límites dentro de los cuales los Estados tengan que dar cumplimiento a los compromisos contraídos. El último criterio que refuerza la relatividad de la importancia con la que los asuntos políticos son tratados nos lo proporciona el mecanismo previsto para la verificación de su cumplimiento. En su parte II el Acta establece que la evaluación y seguimiento quedará a cargo de un Comité Ad-hoc. Dicho comité rendirá un informe anual y se instalará a la entrada en vigor del Acta. Se trata de una instancia de tipo informativo que formulará recomendaciones. Al no existir plazos de cumplimiento, el informe anual no tiene criterios comparativos objetivos que permitan dar cuenta del grado de avance en la consecución de los compromisos.

Respecto a los compromisos en materia económico-social, puede decirse otro tanto. El conjunto de estos compromisos se asemeja a una declaración de buenas intenciones que formula votos por la reactivación de la integración económica centroamericana. Tampoco se establecen plazos. En el caso del Comité Ad-hoc que velará por su cumplimiento la situación es aún de menor garantía que en el Comité de asuntos políticos puesto que mientras que en este último los integrantes eran propuestos por los países de Contadora, en el primero, sus integrantes serán los Ministros de Economía centroamericanos con lo que los gobiernos del istmo se convierten en juez y parte.

Muy diferente es la situación por lo que respecta a los compromisos de Seguridad. Ya hemos visto en las páginas anteriores cuando se glosaban las diferentes etapas por las que atravesó el proceso negociador, el grado de detalle con el que se definían los aspectos relativos a las maniobras militares y al establecimiento del balance razonable de fuerzas. Asimismo por lo que se refiere al mecanismo que controlará el grado de cumplimiento de los

compromisos en materia de seguridad la situación difiere notablemente respecto a los dos Comités Ad-hoc. En primer lugar, no se trata de un comité sino de una Comisión de verificación y control. Sus atribuciones, funciones y en general todo lo relativo a su funcionamiento es absolutamente detallado. Además su constitución se producirá en el momento mismo de la firma del Acta y no en el momento de entrada en vigor como sucedía con los dos comités anteriores. Estas dos circunstancias así como la prolijidad del tratamiento dado a las cuestiones de seguridad, demuestran la importancia básica que estas cuestiones tienen en el contenido del documento.

En definitiva lo que queremos poner de relieve es que aunque sin perder de vista una concepción global de la paz, el Acta de Contadora cuando la trata de operativizar en medidas concretas se contenta con una visión de la paz bastante próxima al concepto de paz negativa o ausencia de violencia directa. La paz vendría dada entonces por el establecimiento de una situación en la que cada uno de los Estados centroamericanos no se sintiera amenazado por sus vecinos. El propósito del Acta, por otra parte explícito, fue el de evitar una escalada del conflicto que dibujara un escenario de guerra regional. Esta era la prioridad y por lo tanto la paz consistiría en la eliminación de esta posibilidad. Una vez que se diera esta situación, el resto de los elementos configuradores de la paz en su sentido holístico quedaría en manos de cada uno de los Estados centroamericanos. De los tres conflictos que mencionábamos al principio de este trabajo, el Acta de Contadora privilegiaba la resolución del conflicto regional. EL resto de los niveles no eran desconocidos pero si se privilegiaba la resolución del nivel regional en la esperanza de que si esto ocurría el resto de los conflictos serían más fáciles de solucionar. Esto finalmente se revelaría inexacto puesto que la jerarquización entre los distintos niveles de la crisis hace que sea el conflicto interno el que determina el conflicto regional y el internacional.³⁶

Las instancias de mediación.

En el periodo comprendido entre Enero de 1983 y Septiembre de 1984, durante el cual se produjeron las negociaciones que llevaron a la redacción de la primera versión del Acta de Contadora, se distinguen los siguientes mecanismos:

a) Reuniones de Cancilleres del Grupo de Contadora.-

Su composición estaba conformada por los cuatro cancilleres de los países miembros del Grupo de Contadora. Sus funciones consistían en analizar y discutir las propuestas formuladas por el Grupo técnico. A partir de estas propuestas se elaboraba la agenda que se presentaría a las reuniones conjuntas.

b) Reuniones conjuntas.-

Su composición incluía a nueve cancilleres: los cuatro del grupo de Contadora más sus cinco colegas centroamericanos. Era la máxima instancia decisoria. Sus funciones consistían en aprobar aquellos puntos en los que se lograba consenso.

c) Grupo técnico.-

Estaba formado por nueve vicecancilleres: cuatro de los países de Contadora y cinco de los países centroamericanos. La función del Grupo técnico consistía en recoger información y discutir sobre los distintos puntos con vistas a acercar posturas. Del acercamiento de las posiciones salían documentos base sobre los que se basaba el debate en el seno de las reuniones conjuntas. La estrategia consistía en llegar a las reuniones conjuntas con un documento único elaborado por Contadora y no con documentos elaborados por las partes con el objeto de no polarizar la discusión. El grupo técnico en el periodo considerado estuvo auxiliado por tres comisiones de trabajo.

Esta dinámica de funcionamiento se mantuvo hasta Enero de 1985. A partir de aquí la dinámica cambió con el objeto de poder superar el impasse al que se había llegado tras la negativa de los países del istmo excepto Nicaragua a firmar el Acta de Septiembre de 1984.

El primero de los cambios consistió en constituir un mecanismo formado por los cuatro viceministros de Contadora junto con cuatro representantes plenipotenciarios de cada uno de los países centroamericanos. En realidad, este mecanismo vino a sustituir al Grupo técnico puesto que a partir de su constitución, el Grupo técnico desapareció y sus funciones fueron desempeñadas por este mecanismo conocido como reunión de plenipotenciarios.

El segundo de los cambios también se produce con el objeto de relanzar la negociación. Consistió en la creación en julio de 1985 del Grupo de apoyo constituido por los Cancilleres de Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. El grupo de Apoyo aumentó el número de miembros de las reuniones Conjuntas, así como de las reuniones entre Cancilleres de Contadora y grupo de apoyo.

NOTAS

1. Para la división en fases, hasta el año 1984, nos hemos basado, con algunas modificaciones, en la calendarización que aparece en Drekonja-Kornat G. "El Grupo de Contadora en el conflicto centroamericano" en Peña García-Pardo R. y Cepeda Ulloa F. Contadora: desafío a la diplomacia tradicional, CEI-La Oveja Negra, Bogotá, 1985, pags. 23-36.

2. En la literatura latinoamericana sobre Relaciones Internacionales existe consenso en considerar a Argentina, Brasil, México y Venezuela como potencias regionales frente al resto de los países latinoamericanos. Al respecto se puede consultar:

Muñoz H. (comp.) Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas, Grupo Editor Latinoamericano-PROSPEL, Santiago de Chile, varios años a partir de 1985.

Según Bagley para que un país pueda ser considerado como potencia regional tiene que cumplir los siguientes requisitos:

1. Tener suficientes recursos para ser catalogado como potencia.
2. Tener voluntad de actuar.
3. Tener un impacto con sus acciones de política exterior.

Veáse Bagley B. Regional Powers in the Caribbean Basin: México, Venezuela, Colombia, Whashington: Caribbean and Central American Program, Sais 1983. (tomado de: Pardo García-Peña R. "El Grupo de Contadora y la Administración Reagan: Interdependencia vs. Realismo" en Pardo García-Peña R. y Cepeda Ulloa F., op. cit., pags. 69-120).

3. Ortega Durán O. Contadora y su verdad, Imprenta Rufino García Blanco, Madrid, 1985.

4. La "Declaración de Cancún" así como cualquiera de los documentos oficiales producidos por el grupo de Contadora y que en el texto citamos entrecomillados, puede consultarse en la más completa recopilación documental que existe sobre las gestiones de paz de Contadora: Ortiz Taboada M. y Flores Olea V. Relación de Contadora, FCE, México, 1988.

5. Ortiz Taboada M. y Flores Olea V. op. cit., pag. 40.

6. En agosto de 1983 el general Efraín Ríos Montt fue depuesto y sustituido al frente de la presidencia de la República, mediante golpe de estado, por el también general Oscar Humberto Mejía Victores.

7.Ortega Durán O. op. cit., págs. 48-50.

8.El Consejo de Defensa Centroamericano (CONDECA) consistía en una alianza militar entre los ejércitos de los países centroamericanos, creado en 1964 a iniciativa de Estados Unidos y cuya función era la defensa mutua frente a la subversión comunista. Desde la guerra entre El Salvador y Honduras (1969) y la caída de Somoza en 1979 existía únicamente de modo formal.

9.Los marines norteamericanos invadieron la isla de Granada el 25 de Octubre de 1983.

10.Ortega Durán O. op. cit., pág. 75.

11.Para aquel entonces, la inicial indiferencia norteamericana hacia Contadora se empezaba a transmutar en interés y preocupación ante la capacidad que el grupo había demostrado para incidir en la dinámica política del istmo. Nadie dudaba que la comisión Kissinger iba a pronunciarse sobre Contadora. Por ello era una importante baza adelantarse a las conclusiones que la misma pudiera formular: cuanto más avanzara Contadora en mejores condiciones se encontraría de poder enfrentar una eventual valoración negativa del informe Kissinger.

12.Comisión Kissinger Informe de la Comisión Nacional Bipartita sobre Centroamérica, Editorial Diana, México, 1984.

13.Consejo de Seguridad Nacional de los Estados Unidos "Decisión Directiva 124 de Seguridad Nacional" en Newsweek, 2 de Abril de 1984.

14.Ortega Durán O. op. cit., págs. 77-79.

15.Ortiz Taboada M. y Flores Olea V. op. cit., pág. 102.

16.Ortiz Taboada M. y Flores Olea V. op. cit., pág. 102.

17.Washington Post, 6 de Noviembre de 1984.

18.A principios del mes de noviembre un buque soviético atracó en las costas de Nicaragua. Los Estados Unidos se apresuraron a denunciar que su cargamento consistía en aviones Mig-21. A continuación declararon que la adquisición por Nicaragua de este tipo de armamento no sería aceptable por los Estados Unidos pues desequilibraba el precario equilibrio militar en el Istmo. Los Estados Unidos llegaron a insinuar que ante esta escalada solo cabía la respuesta de la invasión de Nicaragua. Finalmente el canciller D'Escoto, en entrevista concedida a un canal norteamericano de televisión, declaró que los contenedores que se encontraban en el buque soviético contenían helicópteros MI-24, destinados a ser utilizados para las labores de la lucha contrainsurgente.

19.El caso "Urbina Lara", ocurrido a fines de Diciembre de 1984, se desencadenó como resultado de que un joven nicaragüense que se oponía a cumplir con el servicio militar, José Manuel Urbina Lara, solicitó asilo en la embajada costarricense en Managua. Posteriormente fue capturado por la Policía Sandinista en circunstancias confusas: según la versión oficial nicaragüense su arresto se realizó cuando el joven había abandonado el recinto diplomático. Por su parte la embajada de Costa Rica denunció que la Policía Sandinista había allanado la sede diplomática cuando procedió a su captura.

Al respecto pueden consultarse:

Aguilar Zinser A. "El derecho de asilo empleado como recurso contra el proceso de paz en Centroamérica" en Uno más Uno, México, 6 de marzo de 1985.

Aguilar Zinser A. "Monge incapaz de frenar a Estados Unidos" en Uno más Uno, México, 7 de marzo de 1985.

Aguilar Zinser A. "Luis Alberto Monge en busca de rehacer una imagen" en Uno más Uno, México, 8 de marzo de 1985.

Aguilar Zinser A. "Prosperaron las presiones de Estados Unidos a Monge" en Uno más Uno, México, 9 de marzo de 1985.

Aguilar Zinser A. "El desertor solo un pretexto de Monge" en Uno más Uno, México, 10 de marzo de 1985.

20.El 26 de mayo el ejército sandinista inició la "Operación Soberanía", cuyo objetivo era desalojar a las fuerzas de la organización contrarrevolucionaria Alianza Revolucionaria Democrática (ARDE) del territorio fronterizo con Costa Rica. El 31 de mayo, y durante la ofensiva sandinista en la zona, se produjo un incidente en el paraje conocido como "Las Crucitas", en el que resultaron muertos dos Guardias Civiles costarricenses y otros nueve resultaron heridos. El gobierno nicaragüense responsabilizó a ARDE de las muertes mientras que las autoridades costarricenses hicieron recaer la autoría de los hechos sobre el ejército sandinista.

21.Ortiz Taboada M. y Flores Olea V. op. cit., pág. 157.

22.El 22 de marzo tropas nicaragüenses incursionaron en el interior del territorio hondureño en una operación destinada a golpear a la contra en sus campamentos hondureños. Según el rotativo norteamericano New York Times el gobierno estadounidense exageró la magnitud de los hechos ocurridos con el fin de lograr influenciar al Congreso en la aprobación de nuevos fondos para la contra. La Administración Reagan calificó los incidentes de "invasión sandinista de Honduras" y destinó fondos por valor de 20 millones de dólares en ayuda militar de emergencia a Honduras.

23.Para la exposición que a continuación realizamos acerca de las motivaciones que cada uno de los países miembros de Contadora

tuvo para integrarse al Grupo nos basamos en Pardo García-Peña R. op. cit.

24. Uno de los pocos testimonios de participantes en el proceso es la obra del ministro de Relaciones Exteriores panameño Oyden Ortega Durán op. cit. quien desempeñó el cargo hasta 1984. De sus páginas se deduce que efectivamente las relaciones entre los países miembros del Grupo de Contadora pasaron por momentos de tensión así como igualmente es posible deducir de su testimonio la existencia de distintas posiciones en el interior del Grupo.

25. De los tres conflictos que configuran la crisis centroamericana el proceso de Contadora se ocupó fundamentalmente del conflicto regional. Por lo que se refiere a los dos conflictos que restan, la dimensión internacional fue tratada con bastante marginalidad mientras que el papel jugado por Contadora en los conflictos nacionales fue inexistente y siempre se consideró que más allá de las declaraciones de apoyo a los procesos de reconciliación nacional, estos constituían un asunto interno de cada gobierno.

26. Con ello no pretendemos minimizar la neutralidad de Guatemala ante el conflicto centroamericano. Sin embargo, aunque hubo intentos (particularmente con Esquipulas I) de transformar esta neutralidad pasiva en una vía dinámica para tratar de aspirar a un cierto liderazgo regional que impulsara otro intento negociador, lo cierto es que en lo que se refiere al proceso de Contadora la posición de Guatemala no introdujo elementos de relevancia en la dinámica bipolar marcada por Nicaragua y el Bloque de Tegucigalpa. Para una visión del rol de Guatemala puede consultarse:

Aguilera G. "La neutralidad Guatemalteca ante el conflicto centroamericano" en Polémica, N. 2, FLACSO, S. José, 1986.

González Davison F. "El proceso de la Neutralidad Guatemalteca" en Política y Sociedad, N. 20, Guatemala, 1987.

27. Para las posiciones de Honduras y Costa Rica ante el proceso de Contadora, véase:

Paz Barnica E. La política exterior de Honduras 1982-1986, Ministerio de Relaciones Exteriores de Honduras-Editorial Iberoamericana, Madrid, 1985.

Rojas Aravena F. Costa Rica: Política exterior y crisis centroamericana, Universidad Nacional-Escuela de Relaciones Internacionales, Heredia, 1990.

28. Ministerio del Exterior de Nicaragua Bases jurídicas para garantizar la paz y la seguridad internacionales de los Estados de América Central, Managua, 15 de Octubre de 1983.

29. Una relación de las distintas fases por las que atraviesa la crisis centroamericana se encuentra en Rojas Aravena F. y Solís Rivera L. G. ;Súbditos o aliados? La política exterior de Estados Unidos y Centroamerica, Editorial Porvenir-FLACSO, S. José, 1988, págs. 71-77. De acuerdo con dichos autores pueden distinguirse las siguientes etapas en el desarrollo de la crisis:

- 1) La crisis estructural (hasta 1975).
- 2) El desencadenamiento de la crisis (1975-1979).
- 3) Inestabilidad generalizada (1979-1985).
- 4) Profundización de la crisis y búsqueda de soluciones (1985-1987)

La transnacionalización de la crisis se produciría a partir del año 1980.

30. Cuenca Breny La política de la primera Administración Reagan en El Salvador (Enero 1981-Noviembre 1984), mimeo, Mexico, noviembre 1984.

Bermúdez Lilia y Cordoba Ricardo, "Estados Unidos: Centroamerica, cuatro años de intervención militar (1981-1984)"

Bermúdez Lilia "Centroamérica : la militarización en cifras" ambos en La estrategia militar norteamericana y el proceso de militarización (1980-1984), CINAS, México, Enero 1985.

31. La concreción en la práctica de esta estrategia político-militar de la administración Reagan adquirió la forma de la "política de doble carril" (two tracks policy). Alguno de los elementos de la vía o carril político-diplomático fueron:

a) El desarrollo de la institucionalidad y legitimidad de los gobiernos aliados, fundamentalmente a través de elecciones y, en más de un caso, de resultados acordes con el objetivo buscado (Por ejemplo: para presidente de El Salvador, Magaña y no D'abuisson en 1982, Duarte y no D'Abuisson en 1984).

b) Las iniciativas de carácter regional surgidas realmente en Washington y formalmente en Costa Rica como la Comunidad Democrática Centroamericana y el Foro Pro Paz y Democracia.

c) La conformación y actividad de la Comisión Nacional bipartita de Kissinger.

d) El apoyo coyuntural al diálogo en El Salvador entre el gobierno y el FMLN (Bogotá, La Palma, Ayagualo) y la propuesta de diálogo y negociación de la contra al gobierno Sandinista, en un esquema de simetría respecto a la situación salvadoreña.

e) Los nombramientos e iniciativas de enviados especiales para Centroamérica, Embajadores Richard Stone (1983) y Harry Shlaudeman (1984-1985). En particular, diálogos de Stone con representantes del FMLN-FDR (Bogotá, San José) y de Shlaudeman

con representantes del Gobierno Nicaraguense (Manzanillo). En marzo de 1986 se nombró a Philib Habib como enviado especial del Presidente Reagan para Centroamérica, inmediatamente después de su regreso de Filipinas en medio de una coyuntura en la que el Congreso amenazaba rechazar al menos una parte del monto y condiciones de la ayuda militar a la Contra Nicaraguense.

El carril político-diplomático estuvo ligado siempre con aquellas coyunturas en las que a la Administración Reagan le interesaba transmitir imagen de moderación y de apoyo al diálogo y la negociación como por ejemplo, cuando necesitaba de la aprobación del Congreso norteamericano para la concesión de fondos de ayuda para la contra nicaragüense. Véase, Arene A. "Contadora: Chronicle of an announced bargain (Nicaragua, El Salvador y Estados Unidos 1986-1988)" en Bagley B. The United States, Central America and Contadora, Westview, Colorado, 1986.

32. La evolución de la posición norteamericana a lo largo de las distintas fases del proceso de Contadora se examina en Serafino Nina M. "Los Estados Unidos y la iniciativa de Contadora" en Pardo García-Peña R. y Cepeda Ulloa F. op. cit., págs. 51-68.

33. Serafino Nina M. op. cit.

34. En el mismo informe se recomienda que la pacificación regional se realizará en el marco de un acuerdo de seguridad de la región, negociado entre los cinco países centroamericanos, que contenga los siguientes elementos:

a) Respeto a la soberanía, independencia e integridad de las naciones centroamericanas.

b) El compromiso hacia la democracia y el respeto a los derechos humanos.

c) El compromiso de cada país de abstenerse de realizar ataques en contra de sus vecinos, de transferir armas a la insurgencia y de adiestrar personal militar de cualquier país centroamericano.

d) El compromiso de cada país para limitar la composición y el número de sus fuerzas armadas.

e) El respeto y la cooperación de los Estados Unidos a un acuerdo de esta naturaleza.

f) El compromiso de todos los países hacia el pluralismo, la realización de elecciones libres y el cese al apoyo a movimientos insurreccionales.

g) Un mecanismo de verificación, para el cual los Estados Unidos podrían proporcionar asistencia técnica, y en donde los países del grupo de Contadora podrían desempeñar un importante papel.

Informe de la Comisión Kissinger op. cit.

35. Los textos de cada una de estas versiones se pueden consultar en Ortiz Taboada M. y Flores Olea V. op. cit.

36. Aguilar Zinser A. "Osbtacles to Negotiated Peace in the Region" en Child J. (ed) Conflict in Central America, Approaches to Peace and Security, C. Hurst & Company, London, 1986, págs. 55-68.

PARTE TERCERA
LA NEGOCIACION EN LA CRISIS
CENTROAMERICANA

CAPITULO SEXTO: LA NEGOCIACION DE ESQUIPULAS.

Comenzamos con este capítulo la exploración y reflexión sobre el lugar que ocupan las iniciativas de negociación como método de resolución de conflictos en la búsqueda de la paz en Centroamérica.

Para la estructuración de los distintos capítulos que integran esta tercera parte hemos partido de la constatación de que la firma de los acuerdos de Esquipulas en agosto de 1987 abre un periodo de aceleración de la dinámica negociadora. Esta agilización desata una activación de los procesos de negociación fundamentalmente centrada en el plano de los conflictos nacionales. Pero el ritmo de implementación de los acuerdos de Esquipulas se realizará desde una base regional.

De los cuatro capítulos que a continuación siguen, el presente, tiene como objeto examinar la plataforma regional desde la que se formuló el proceso. Para ello se procede a contemplar las distintas cumbres presidenciales que se celebraron a raíz de la firma del acuerdo.

Los otros tres capítulos se dedican a tratar el papel de la negociación en la resolución de las dimensiones nacional, regional e internacional de la crisis centroamericana. En este sentido es conveniente recordar que la negociación se halló presente antes de la firma de Esquipulas. Es por ello que dedicamos un capítulo a cada negociación de cada dimensión o nivel de la crisis como estrategia de investigación destinada a lograr obtener una panorámica de la negociación tanto antes como después de la firma de Esquipulas.

1) La transición entre la mediación y la negociación.

Como vimos en el capítulo anterior, los esfuerzos del grupo de Contadora por tratar de solucionar la crisis centroamericana habían finalizado en fracaso. La imposibilidad de firmar el Acta

de junio de 1986 significaba que el ensayo de solución de la crisis a través de la mediación no había dado resultados.

Esta situación dejaba a las partes en disputa con tres opciones con las que enfrentar el fracaso de la mediación. Las tres estrategias posibles que podía adoptar la evolución de los acontecimientos, con el objetivo de superar el estancamiento doloroso, se concretaban en: a) La escalada del conflicto b) Volver a ensayar un nuevo intento de mediación y c) Impulsar un proceso de negociación.

En el caso de los conflictos nacionales, la superación del estancamiento en el que, para la segunda mitad de 1986, habían entrado los enfrentamientos entre los gobiernos vs. las fuerzas irregulares o los movimientos insurreccionales, dependía del balance de fuerzas que en cada caso nacional (Nicaragua, El Salvador y Guatemala), existía entre los recursos de los contendientes.

En Nicaragua, el gobierno sandinista llevaba la iniciativa estratégica en la guerra que lo enfrentaba a la contrarrevolución. Según cálculos formulados por estrategias norteamericanos, las posibilidades que la contra tenía de inclinar la balanza a su favor a través de una escalada del accionar militar, eran nulas por cuanto la brecha que separaba las capacidades y los recursos entre ella y el EPS era considerable¹. Pero aunque la ventaja se inclinara del lado gubernamental, las posibilidades de aniquilamiento de la contra en un plazo razonable y, sobre todo, los costos que tendría que afrontar una estrategia de intensificación de los niveles de enfrentamiento, se combinaban para que esta alternativa no estuviera exenta de problemas y dificultades. En primer lugar, el ejército sandinista era plenamente consciente de que mientras Honduras continuara ejerciendo la función de retaguardia y santuario de la contra, ésta podría seguir llevando a cabo durante un periodo considerable su estrategia de golpear y replegarse sin que el empleo de la fuerza por parte de los efectivos Nicaragüenses pudiera hacer nada por modificar esta situación, toda vez que la incursión militar

traspasando las fronteras hondureñas sería utilizada como pretexto para una invasión militar norteamericana. En segundo término, la financiación de la contra por parte de los Estados Unidos, daba a ésta una ventaja sobre las cada vez más gravosas consecuencias de la guerra para la débil economía nicaragüense. Dos indicadores nos proporcionan una imagen del impacto que la guerra estaba causando en Nicaragua: la participación de los gastos de defensa en el presupuesto nacional ascendían para el año 1985 al 22.5%, siendo la tasa más alta de toda Centroamérica (no hay cifras disponibles a partir de este año); hasta el año 1986, las pérdidas causadas por la guerra eran de 2.046,8 millones de dólares². Por tanto, aunque el balance de fuerzas se inclinaba del lado sandinista, la opción de solucionar el conflicto mediante un esfuerzo de escalada del conflicto a través del cual definir la victoria total de un contendiente sobre el otro no parecía viable. En cualquier caso, si no era descartable una intensificación en los niveles de violencia, el objetivo final no era tanto aniquilar al enemigo como lograr mejorar la propia posición de cara a una eventual negociación.

En El Salvador, hacia finales de 1986, se constataba que la guerra civil se encontraba instalada en una situación de empate estratégico. Hasta 1983, tanto el ejército salvadoreño como los asesores militares norteamericanos sostenían la hipótesis de lograr un triunfo sobre el FMLN³. Sin embargo a partir de esa fecha, el crecimiento y la acumulación de recursos por parte de la guerrilla fue evidenciando que el conflicto evolucionaba hacia un estado en el cual ninguno de los dos contendientes tenía tanta capacidad como para vencer al enemigo pero sí la suficiente como para impedir su derrota. Esta situación de estancamiento motiva que a partir de 1984 se asistiera a rondas de diálogo entre el gobierno y la insurgencia en un intento de superar el impasse a través de la solución política a la guerra⁴. El alcance y los resultados de tales conversaciones no había sido de trascendencia pero en cualquier caso ilustraba el convencimiento de ambos bandos en que aunque coyunturalmente se lanzaran a estrategias de escalada de la

guerra estratégicamente la tendencia para la resolución del conflicto vendría dada por la negociación y el acuerdo.

En Guatemala, el balance de fuerzas se inclinaba desde 1983 del lado del ejército. A partir de la puesta en práctica de la estrategia de tierra arrasada por el gobierno de Ríos Montt la guerrilla de la URNG sufrió un golpe del que no se recuperaría. A partir de esa fecha, los efectivos insurgentes tuvieron que replegarse hacia las zonas montañosas del interior limitando su accionar a operaciones de sabotaje. Sin embargo, el conflicto civil se prolongaba en Guatemala desde los años sesenta. En este periodo de tiempo la guerrilla había sufrido golpes y recuperaciones y en esta ocasión aunque era cierto su debilitamiento no era menos cierta la incapacidad del ejército para aniquilarla.

En definitiva, la situación que se vivía en los tres conflictos nacionales, no revelaba como una opción atractiva y con probabilidades de éxito, la escalada de la violencia para tratar de acabar con los conflictos a través de la victoria total de alguno de los bandos.

Por lo que respecta a la dimensión regional del conflicto, ninguno de los tres países enfrentados, Nicaragua, Costa Rica y Honduras, contemplaba como una hipótesis desable la intensificación de las tensiones fronterizas. Aparte de que la regionalización del conflicto, según vimos, constituyó una dimensión de la crisis que se situó en una relación de dependencia respecto a las dimensiones nacionales y, especialmente, de la dimensión internacional, la conducta exhibida por estos tres estados cuando con anterioridad a 1986 se produjeron incidentes, abundaba y reforzaba la hipótesis de la negociación y descartaba la de la agresión⁵.

En la última dimensión de la crisis centroamericana, el enfrentamiento entre los Estados Unidos y Nicaragua, el énfasis de Estados Unidos en el carril militar se hacía bastante difícil debido al colapso y descrédito en que quedó la política agresiva

norteamericana a raíz del escándalo Irán-Contras (noviembre 1986). Esta coyuntura, aconsejaba a los Estados Unidos, siquiera como movimiento táctico, olvidar por un tiempo el carril militar e insistir en la vía política-diplomática en su enfrentamiento con Nicaragua.

En síntesis, la hipótesis de una intensificación del conflicto y la guerra para tratar de definir el estancamiento de los diferentes conflictos aparecía con pocas posibilidades de realizarse.

Una vez descartada la opción de escalada de los conflictos, se desplegaban ante los actores dos estrategias de resolución pacífica: la mediación o la negociación.

La mediación se había ensayado sin éxito desde 1983, año en el que el grupo de Contadora comenzó sus gestiones. Para tratar de lanzar un nuevo intento de mediación se necesitaba un nuevo mediador. En efecto, para esas fechas el desgaste del grupo de Contadora, provocado por el fracaso en el que había desembocado su intento de mediación, era evidente. La tarea de encontrar un nuevo mediador no era fácil. Los apoyos y el consenso que a su alrededor logró concitar el grupo de Contadora fue prácticamente unánime en el terreno internacional. No parecía pues probable encontrar entre los actores internacionales, un mediador que estuviera dispuesto a afrontar la tarea. Si el mediador representa al entorno más amplio en el que se inserta el conflicto ¿Que mayor representatividad podía exhibir otro mediador que la que tuvo el grupo de Contadora?.

Así pues, descartada la mediación, la opción con más posibilidades de llevarse a cabo era la negociación. Pero hasta que ésta se abrió paso pasó un tiempo que hemos caracterizado como la transición entre la mediación y la negociación.

El periodo que va desde el 6 de junio de 1986 cuando vence el ultimátum de Contadora y la reunión de Esquipulas del 7 de

agosto de 1987 puede contemplarse como un periodo de transición de la mediación a la negociación.

El punto de partida del proceso negociador de Esquipulas lo constituye la firma del acuerdo de ese mismo nombre llevada a cabo en agosto de 1987. En esa ocasión lo que se firmó es un texto basado en la propuesta que el gobierno de Costa Rica formula en febrero de 1987.

La comprensión de los distintos momentos por los que atraviesa la iniciativa de paz hasta que su consolidación final exige que nos remontemos a los meses previos a febrero de 1987, fecha esta en la que la iniciativa se hace pública.

Recordemos que la situación desde la fallida firma de la última versión del Acta de Contadora en junio de 1986 se caracterizaba por una parálisis del diálogo y un bajo perfil del Grupo de Contadora. Esta situación de vacío que dejaba el agotamiento de las gestiones de Contadora fue visualizada por los Estados Unidos como una coyuntura favorable para lanzar una ofensiva diplomática que dejaba a los norteamericanos en una posición para acentuar los métodos diplomáticos en su presión hacia Nicaragua. Esta iniciativa, por lo demás era congruente con la política de doble carril que la Administración Reagan había implementado en su tratamiento de la crisis centroamericana. Además, elementos de la política interna estadounidense favorecían este énfasis en lo político. Nos referimos por un lado al escándalo del Iran-contras que por aquellas fechas empezaba a ser puesto de manifiesto por la prensa⁶. Este escándalo salpicaba la imagen de los Estados Unidos y aconsejaba bajar el perfil en el acoso militar y por el contrario reforzar los aspectos políticos diplomáticos en un intento por limitar los daños del escándalo. Por otro lado, el resultado adverso a los republicanos en las elecciones legislativas, que se tradujo en el dominio de los demócratas en el Senado, operaba como un factor que reducía el margen de maniobra de Reagan para la implementación de los aspectos bélicos en su política hacia Centroamerica y le impulsaba hacia una concesión que

se orientara en el sentido de privilegiar los aspectos políticos-diplomáticos.

Con estos elementos como desencadenantes, la Administración Reagan concibió una resurrección de lo que había sido la fracasada Comunidad Democrática Centroamericana. En síntesis, lo que se pretendía era una alianza de lo que en la óptica de Washington constituían las democracias de la región, Costa Rica, Guatemala, El Salvador y Honduras, como instrumento para aislar y presionar a Nicaragua para obligarla a que otorgara concesiones⁷. Mientras que en el carril militar el protagonismo recaía en Honduras, en el carril político-diplomático, el papel protagonista en el diseño estratégico formulado por la Casa Blanca le era adjudicado a la nación del Istmo que ofrecía una mejor imagen internacional de "pedigree" democrático: Costa Rica.

En Costa Rica, durante el año anterior se había producido el relevo presidencial que había llevado a la presidencia de la república al candidato liberacionista Oscar Arias. Durante toda la campaña electoral de Arias, el tema de la paz fue la estrella de su mensaje electoral y caló lo suficientemente hondo entre el electorado costarricense como para que unánimemente los analistas políticos considerasen que fue la mejor baza de Oscar Arias para lograr el triunfo. De este modo, la nueva administración costarricense apuntaba hacia un cambio de la política exterior hacia Centroamérica respecto a las posiciones sostenidas por la anterior administración de Luis A. Monge⁸. Costa Rica vió en el vacío dejado por el fracaso de Contadora una oportunidad para adquirir un liderazgo en la región. Las declaraciones del presidente Arias evidenciaban que se compartían los objetivos y la lectura de la Administración Reagan en lo que se refiere a focalizar la crisis en el régimen de Managua. Asimismo se le adjudicaba un énfasis a la necesidad de la democratización interna de Nicaragua y en menor medida del resto de los países de la región como la premisa más importante a la hora de solucionar la crisis centroamericana. Frente a este consenso básico la postura Costarricense difería de la Administración Reagan en los medios

para lograr esta democratización de Nicaragua. En efecto para lograr que los sandinistas otorgaran concesiones, la presión militar a través de la contra se consideraba, desde la óptica costarricense, como un recurso contraproducente que provocaba justamente los efectos contrarios para los que había sido diseñada: mayor inflexibilidad de los sandinistas, mayor alineamiento con el bloque soviético y mayor solidaridad de América Latina y de Europa ante la agresión norteamericana. En definitiva, de los dos carriles en los que la Administración Reagan basaba su estrategia hacia Centroamérica, la postura costarricense estaba por la eliminación de la vía militar y la potenciación e intensificación del carril político-diplomático⁹.

El Presidente Oscar Arias realizó una visita a los Estados Unidos en diciembre de 1986¹⁰. Durante estos contactos, se estableció la convergencia básica entre las visiones de Costa Rica y de los Estados Unidos en el sentido de responsabilizar al régimen sandinista como el principal culpable de la crisis en Centroamérica. La identidad de criterios fue prácticamente total y el asunto del cuestionamiento de Costa Rica hacia el apoyo norteamericano a la contrarrevolución es minimizado. En esta ocasión, recibió la sugerencia del vicepresidente Bush de formular una plan de paz para Centroamérica¹¹. Asimismo a comienzos de Enero el ministro de Asuntos exteriores de Costa Rica Rodrigo Madrigal sostuvo una entrevista con Philib Habib y con Eliot Abrams con el objeto de analizar una nueva propuesta de pacificación para Centroamérica de cuño norteamericano. El contenido de esta propuesta fue el de resucitar la idea de que los jefes de Estado de las naciones democráticas de Centroamérica debían de reunirse para trazar una línea de acción que facilitara la llamada política del "doberman"¹²: asedio militar contra los sandinistas para obligarlos a negociar concesiones. Tras esta entrevista, durante el mes de Enero el embajador especial para Centroamérica Philib Habib llevó a cabo una gira diplomática por Centroamérica, por los países del Grupo de Apoyo y por Europa con el objetivo de recabar apoyo a un plan de paz para Centroamérica. En definitiva, lo que se quería poner de manifiesto era que en los meses inmediatamente

anteriores a la presentación del plan de paz de Costa Rica en febrero de 1987 lo que se producía era una estrecha conexión entre Costa Rica y los Estados Unidos para la formulación de un plan de paz. Parecería que los Estados Unidos querían aprovechar el vacío dejado por el impasse de Contadora para formular una iniciativa de paz a través de Costa Rica¹³.

Finalmente el día 15 de febrero de 1987 a iniciativa de Oscar Arias se convocó a los presidentes centroamericanos, con la excepción de Daniel Ortega, a una reunión en San José con el objeto de dar a conocer una propuesta de paz elaborada por el gobierno costarricense. El planteamiento de partida de la cita presidencial se asemejaba a una suerte de ultimátum: aceptación por los cuatro presidentes de una serie de compromisos y unidos exigir a Nicaragua una respuesta en un plazo de 15 días. El resultado final sería otro distinto que no cumpliría con estas previsiones iniciales.

Por tanto, en estos primeros momentos, dados los antecedentes del viaje de Oscar Arias a Washington así como la actividad diplomática de altos funcionarios del gobierno norteamericano, unida al hecho de que la convocatoria se realizaba con la exclusión de Nicaragua, la percepción que dominó sobre la iniciativa costarricense era que no se trataba de una iniciativa autónoma sino por el contrario de una nueva táctica norteamericana. La iniciativa aparecía como una intervención en los asuntos internos de Nicaragua. La clave de este carácter intervencionista la daba el énfasis en la democratización. En efecto, mientras que la gestión de Contadora puso el acento en las cuestiones militares y de seguridad dejando los aspectos políticos con un menor grado de desarrollo, en este caso la estrategia era exactamente la inversa. Un análisis al contenido del Plan Arias y de la declaración firmada tras la reunión de los cuatro presidentes conocida como "Una hora para la paz" abonan la anterior afirmación.

El contenido del Plan de paz se dividía en dos grandes apartados: los concernientes a asuntos políticos y los

correspondientes a asuntos de seguridad. Los compromisos en cada uno de estos dos capítulos eran los siguientes:¹⁴

A) Asuntos políticos.-

- Amnistía general para los delitos políticos y conexos a los 60 días de la firma. A los seis meses la amnistía debe estar plenamente cumplida.
- Diálogo con los grupos desarmados de la oposición política interna a partir de la firma del acuerdo.
- Plena libertad de expresión y de asociación a los 60 días a partir de la firma.
- Elecciones libres al parlamento centroamericano en el primer semestre de 1988 y posteriormente elecciones libres en cada uno de los países de acuerdo a su respectivas disposiciones constitucionales.

B) Asuntos de seguridad.-

- Cese al fuego a partir de la firma.
- Suspensión de la ayuda militar que potencias extrarregionales dan a fuerzas irregulares.
- En el plazo de 60 días los gobiernos iniciaran negociaciones sobre control y reducción de armamentos con base en el procedimiento contenido en la propuesta conjunta de Costa Rica y Guatemala presentada a Contadora. Estas negociaciones abarcarán también medidas para el desarme de las fuerzas irregulares que actúen en la región.

Por último se establecía que a los seis meses habría una reunión de los cinco presidentes para evaluar el grado de cumplimiento de los compromisos.

La mayor innovación respecto al Acta de Contadora consistía en el establecimiento de un calendario que establecía plazos para el cumplimiento de los compromisos. Por otra parte, los compromisos relativos a los asuntos políticos eran los que ofrecían un mayor nivel de concreción mientras que los relativos a asuntos de seguridad se limitaban a establecer la necesidad de entablar negociaciones a partir de los 60 días de la firma del documento.

Es decir una vez que se verificara la puesta en marcha de los acuerdos políticos se procedería a las negociaciones sobre la reducción y el control de armamentos.

Como puede observarse, el Plan dado a conocer en la reunión presidencial se apartaba de las primeras versiones más próximas a las posturas norteamericanas. El resultado de esta reformulación del Plan Arias fue que los presidentes de Honduras y El Salvador se negaron a firmarlo aplazándose su refrendo para una nueva cita que se celebraría en el plazo de tres meses. Finalmente la cumbre solo logró la emisión de la declaración "Una hora para la paz".¹⁵

Pero el énfasis puesto en la democratización queda aún más evidente en la declaración conjunta que suscriben los cuatro presidentes. En el documento "Una hora para la paz" se afirma lo siguiente:

"La paz que reclama su hora, también reclama el robustecimiento de la democracia en todas las naciones de América. Ahí donde se han abierto las puertas de la libertad y la democracia, donde los hombres pueden elegir libre y periódicamente a sus gobernantes, donde prevalecen el pluralismo político, el diálogo y la expedita manifestación de las ideas, la lucha armada solo puede interpretarse como el deseo de establecer una nueva dictadura: no se trata de luchas libertarias, sino de pugnas de fanáticos que pretenden imponer, por la fuerza, el pensamiento de una minoría, cualquiera que sea su signo ideológico. Ejemplos claros de estas luchas fanáticas, cuya consigna es impedir el desarrollo de la libertad en las democracias, son las guerrillas que persisten en El Salvador, Perú y Colombia".

La doble exclusión de Nicaragua, no invitada a la cumbre y omitida de la lista de democracias amenazadas, manifestaba que el diagnóstico presidencial de la crisis centroamericana se reducía a la existencia de un régimen marxista leninista en Nicaragua. Por lo tanto un plan de paz que partiera de este diagnóstico no podía por menos que proponer como solución fundamental para la crisis la democratización de Nicaragua¹⁶.

La reacción de los diferentes actores hacia el Plan Arias fue en los primeros momentos de frialdad y escepticismo. Nicaragua rechazó de forma tajante el plan por considerarlo otra iniciativa norteamericana destinada a entrometerse en sus asuntos internos. Esta actitud de escepticismo se mantendría hasta el mes de abril. No sería hasta entonces que tanto el gobierno de Nicaragua como el Grupo de Contadora y de Apoyo declararían su interés por la iniciativa. ¿Cuales fueron los factores que durante el mes de marzo posibilitan que el Plan Arias pase de ser visto como una nueva injerencia en los asuntos internos nicaraguenses a contemplarse como una opción autónoma de los intereses norteamericanos y por tanto de utilidad para el logro de la paz?.

La respuesta al anterior interrogante tienen que ver con la evolución que experimenta la posición costarricense que por lo demás comienza a hacerse visible tras la reunión presidencial de febrero de 1987. Recordemos que el punto de partida de la administración de Oscar Arias durante su toma de posesión en mayo de 1986 fue el intento de lograr la firma de un documento en el que se plasmara la alianza de las democracias latinoamericanas como un instrumento de presión dirigido en contra de Nicaragua. En aquella ocasión la iniciativa fracasó y los presidentes latinoamericanos se pronunciaron por el apoyo a las gestiones de pacificación de Contadora. Tras este primer fracaso, el siguiente paso fue la formulación de las primeras versiones del Plan Arias inmediatamente anteriores a la celebración de la reunión presidencial de febrero de 1987, a las que ya nos hemos referido, y que por lo demás coincidían con la posición norteamericana tanto en el contenido como en el ambiente que rodeó a su formulación. Estas primeras versiones recibieron la oposición del Grupo de Contadora y Apoyo en su gira a la región a finales de Enero de 1987. Finalmente, durante la reunión presidencial de febrero de 1987, Guatemala expresó su negativa a estampar su firma y a participar en cualquier iniciativa de paz que no contara con Nicaragua. La conjunción de todos estos elementos dió como resultado que la versión del Plan Arias que salió de la reunión de febrero modificara las

formulaciones originales en el sentido de eliminar el contenido profundamente antisandinista de las mismas.

Además de la propia evolución de la propuesta costarricense, otro elemento que despejará las dudas sobre el carácter de la formulación del Plan Arias de febrero de 1987 fue la actitud norteamericana a partir de esa fecha. La reacción de los Estados Unidos, más allá del apoyo formal al plan de Arias, fue de una oposición soterrada. Tres días después de que tuvo lugar la reunión de los presidentes, el embajador de Costa Rica en los Estados Unidos, Guido Fernández fue llamado por Elliot Abrams para sostener una entrevista. El contenido de la misma mostró el descontento de los norteamericanos ante el plan de paz por considerar que este no era lo suficientemente antisandinista¹⁷. Por otra parte, a medida que iba transcurriendo el tiempo y el plan de paz se iba concretando y recabando mayores apoyos la conducta de los Estados Unidos empezó a dar muestras de endurecimiento¹⁸.

Con el respaldo conseguido por el consenso de los presidentes de Guatemala, El Salvador y Honduras el presidente Arias se lanza a una ofensiva diplomática en la que se esfuerza en presentar a su plan de paz como una iniciativa que no interfiere con las gestiones de Contadora. Si el amplio respaldo conquistado por la iniciativa de Contadora, tanto a nivel latinoamericano como a nivel internacional, no había servido para que concluyera sus gestiones con éxito, menos posibilidades podía tener el Plan Arias si no obtenía respaldo a nivel internacional, máxime si tenemos en cuenta que la Administración Reagan empezaba a dar muestras de su disconformidad con la propuesta. Se abre, pues, un periodo en el que el mandatario costarricense comienza una gira en dos fases: primero solicitará apoyos en América Latina y posteriormente en Europa.

Así, Oscar Arias visita México a finales de febrero con el fin de convencer a los mexicanos de que intercedieran ante el resto de Latinoamérica para que se le otorgara apoyo. Esta gestión tiene éxito y durante el mes de marzo en Montevideo el grupo de Contadora

y el grupo de Apoyo emiten una declaración en la que expresan su interés en la iniciativa de Arias¹⁹. Este visto bueno de Contadora produce que en abril el vicepresidente de Nicaragua Sergio Ramírez considere que el Plan Arias es un aporte importante. Hasta entonces la reacción de Nicaragua había sido la de considerar al Plan como una iniciativa norteamericana destinada a socavar los esfuerzos de Contadora así como a aislar a Nicaragua.

Oscar Arias una vez asegurado el apoyo latinoamericano a su propuesta, inicia a primeros de mayo una gira por Europa con el propósito de recabar apoyos a su plan. La gira, que se prolonga durante todo el mes de mayo, le lleva a visitar Bélgica, Gran Bretaña, España, Holanda, Italia, Luxemburgo y República Federal de Alemania. Los resultados del periplo del mandatario costarricense despejan definitivamente los recelos europeos ante la iniciativa y se concretan en el convencimiento de los países europeos de que la iniciativa puede resultar de utilidad para el logro de la paz en Centroamérica.

Por su parte, los Estados Unidos reaccionan ante la expectación y los apoyos que el Plan Arias estaba logrando. Philib Habib inició a principios de junio una serie de visitas por las capitales centroamericanas a excepción de Nicaragua. Al igual que en las ocasiones anteriores las conversaciones que sostuvo con los presidentes Arias, Cerezo, Duarte y Azcona se desarrollaron en medio del hermetismo. Sin embargo, trascendió que el tema central de las mismas fue la reunión de presidentes centroamericanos²⁰ y el Plan de paz de Arias. Al respecto, Habib habría presentado las objeciones de la Administración Reagan al mismo, especialmente en cuanto a su oposición a la marginación de los grupos armados antisandinistas en la solución de la crisis de Centroamérica.

Nicaragua expresó a principios de junio su disposición a participar en la reunión de presidentes. A los dos días de este anuncio nicaragüense y a los dos días de haberse entrevistado con Habib, el presidente Duarte solicitó aplazar la cumbre presidencial aduciendo que la celebración de una reunión cumbre de los

presidentes de la región significaría riesgos contraproducentes si previamente no se contaba con un documento de trabajo debidamente concertado por los cancilleres del área²¹. La posición del presidente salvadoreño constituía una maniobra de dilación para lograr aplazar la celebración de la cumbre. En efecto, no podía entenderse de otro modo el proponer una ronda de reuniones de carácter técnico entre los cancilleres, preparatoria de la cumbre presidencial, si se tiene en cuenta que a lo largo del proceso de Contadora se habían sostenido innumerables reuniones de este tipo y que, por lo demás, la experiencia acumulada a lo largo de dicho proceso evidenciaba que las dificultades no respondían a cuestiones técnicas cuanto a factores de índole política.

A raíz de esta toma de posición, Guatemala adoptó un rol mediador tratando de asegurar la continuidad del proceso conforme a los términos previstos. El canciller guatemalteco viajó a San Salvador para discutir con su homólogo salvadoreño y con Duarte la solicitud de suspensión de la cumbre presidencial, tras la cual declaró que Guatemala continuaba siendo partidaria de celebrarla en la fecha prevista. Por su parte, Cerezo viajó a Honduras para analizar con Azcona las posibles alternativas al impasse que se había creado al postergarse la cumbre centroamericana de presidentes. Al final de sus deliberaciones y después de efectuar consultas telefónicas con los presidentes de Costa Rica y El Salvador, Cerezo y Azcona acordaron proponer los días 6 y 7 de agosto como nueva fecha para la realización de la cita presidencial y la previa celebración de tres reuniones de los cancilleres de los países del área para llevar una posición más elaborada a la misma. Se optaba así por diseñar una solución de compromiso que contemplando las objeciones salvadoreñas sin embargo asegurara que la cumbre iba a tener lugar.

La respuesta nicaragüense no se hizo esperar: Daniel Ortega acusó a los gobiernos de Estados Unidos y El Salvador de propiciar la suspensión de la cumbre y anunció su decisión de no asistir a un encuentro presidencial que no fuera el programado para los días

25 y 26 de junio. Asimismo tampoco acudiría a la primera reunión preparatoria de cancilleres, convocada en Honduras para los días 25 y 26. La posición de Nicaragua se vió reforzada por Guatemala al declarar que no participaría en ninguna reunión preparatoria que no contemplara la asistencia de los cinco cancilleres.

Las gestiones de Guatemala para tratar de impulsar la cuestionada cumbre son reforzadas por Costa Rica. El presidente Oscar Arias siendo plenamente consciente de que las dificultades con las que su iniciativa tropezaba provenían de los Estados Unidos, viajó a Washington en donde se entrevistó con el presidente Reagan con el objeto de discutir la posición y objeciones del gobierno de los Estados Unidos respecto de su plan de paz. Al término de la entrevista, Reagan declaró que su gobierno continuaría presionando al de Nicaragua para que permitiera elecciones libres y que solicitaría al Congreso que continuara proporcionando ayuda a la contra. Expresó que si bien es cierto que el Plan Arias perseguía los mismos objetivos que los Estados Unidos, debía ser modificado en el sentido de no eliminar la presión sobre los sandinistas mientras no actuaran en una genuina democracia.

Ante esta crisis que amenazaba con arrojar el Plan Arias al limbo de las buenas intenciones, el presidente Cerezo pidió a Panamá en su calidad de miembro de Contadora, que intentara mediar para que se celebrara la Cumbre sin la exclusión de ningún presidente centroamericano. La gestión de Panamá se vió finalmente coronada con el éxito y en visita a dicho país, celebrada el 24 de junio, el presidente Daniel Ortega modificó su posición anunciando que el gobierno nicaragüense aceptaba participar en la reprogramada cumbre del 6 y 7 de agosto. Sin embargo puntualizó que para garantizar la realización y el éxito de tal reunión, su gobierno consideraba necesaria la participación de Contadora como mecanismo consultivo y de apoyo. La posición nicaragüense asimismo expresó su disposición a asistir a las reuniones de vicecancilleres previas a la celebración de la cumbre presidencial, únicamente en el caso de que las convocara el grupo de Contadora.

A finales de junio Oscar Arias realizó una gira por Centroamérica incluida Nicaragua con el fin de impulsar la celebración de la cumbre de presidentes del 6 y 7 de agosto y obtener las observaciones de estos países al Plan de paz de febrero de 1987. La ronda de consultas culminó cuando el último día de julio se llevó a cabo una reunión de cancilleres de Centroamérica, cancilleres de Contadora y Grupo de Apoyo así como representantes de los secretarios generales de la ONU y la OEA en Honduras. Los cancilleres centroamericanos formularon observaciones y comentarios al Plan Arias tendientes a precisar conceptos y determinar procedimientos y solicitaron al grupo de Contadora la redacción de un documento que sintetizara estas aportaciones a efectos de que sirviera de base para continuar la negociación en la Reunión de Cancilleres Centroamericanos en Guatemala. Este documento titulado "Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica", fue entregado al finalizar la reunión. Los puntos que se modificaron respecto de la versión original de Arias son los siguientes:²²

- El diálogo con los grupos desarmados de la oposición se hará en el plazo de 30 días a partir de la firma.
- Las fuerzas irregulares deberán poner en libertad a sus prisioneros en los 15 días siguientes a la promulgación del decreto de amnistía.
- Los gobiernos se comprometen a perfeccionar sus sistemas electorales en el plazo de seis meses desde la firma.
- Respecto a control y reducción del armamento desaparece la mención a la propuesta de Costa Rica y Guatemala y se sustituye por la mención de la tabla de factorización.

A medida que la cita presidencial del 6 de Agosto en Guatemala se iba acercando, emanaban del entorno maniobras obstruccionistas que enrarecen el clima previo a la cumbre. Estas maniobras tuvieron su promotor en los Estados Unidos. La estrategia

consistió en formular un plan de paz bipartidista e instigar a Honduras para que presentara otra iniciativa de paz con el objeto de que se discutieran en la cumbre presidencial. De este modo, la cumbre presidencial se vería precedida por la formulación de cuatro planes de paz: el Plan Arias, el Plan de Contadora, el Plan de Honduras y el Plan de Reagan-Wright²³. Sin embargo, la estrategia norteamericana consistente en tratar de bloquear los resultados de la cumbre, al colapsar el orden del día con varias propuestas, no tiene ningún resultado en la práctica. Los presidentes centroamericanos se reúnen en Esquipulas y adoptan como único documento base para las negociaciones el Plan Arias.

Las negociaciones se prolongaron durante los días 6 y 7 de Agosto. Previamente a la cumbre presidencial, los ministros de relaciones exteriores de las cinco naciones centroamericanas se reunieron durante dos días con el objeto de allanar el camino hacia la cumbre presidencial. La técnica de estas reuniones previas consistió en la discusión del Plan Arias punto por punto. Si se llegaba a un acuerdo, éste se consignaba en un borrador. Aquellos puntos en los subsistían las discrepancias se dejaban a la consideración de la cumbre presidencial²⁴. Las posiciones en la cumbre presidencial se polarizaron en torno al enfrentamiento entre Nicaragua frente a la coalición formada por El Salvador y Honduras. Los presidentes de Guatemala y Costa Rica adoptaron una posición no beligerante en torno a estas disputas. Finalmente, fue el presidente de Nicaragua el que propició la firma del acuerdo al aceptar un plan basado en el de Arias pero con las modificaciones sobre simultaneidad que eran una mezcla entre las sugeridas por El Salvador y las que contenía el Plan de Reagan-Wright. La presión de los Estados Unidos se hizo sentir hasta el último momento cuando se puso de manifiesto la tambaleante posición de Honduras: acepta firmar, seguidamente se niega y finalmente firma²⁵.

2) Las etapas del proceso negociador de Esquipulas.

En la región objeto de nuestro estudio, el istmo centroamericano, hay dos sucesos de particular relevancia que

configuran un antes y un después, y los dos tienen que ver con Nicaragua. El primero de ellos fue el triunfo de la Revolución Popular sandinista en Julio de 1979. El segundo fue la derrota electoral sufrida por el FSLN en febrero de 1990. Esta última fecha puede considerarse como un gozne que marca el inicio de una nueva etapa en la dinámica histórica de Centroamérica.

Las implicaciones de este hecho trascienden las fronteras de la nación nicaraguense y afectan no solo a la región en su conjunto sino que se extienden en el nivel internacional puesto que obligan a modificaciones en el tratamiento de la cuestión centroamericana que los distintos actores internacionales, y particularmente los Estados Unidos, venían realizando desde la otra fecha clave, julio de 1979.

Por lo que se refiere al proceso negociador de Esquipulas, el triunfo de la oposición nicaraguense permite distinguir dos grandes etapas en el curso de las negociaciones. Así, la primera etapa que transcurre desde la firma del Procedimiento de Guatemala en Agosto de 1987 hasta febrero de 1990, la hemos denominado la "fase política de Esquipulas". Es durante este primer gran momento cuando la agenda negociadora de Esquipulas está dominada por el tratamiento de los compromisos de tipo político contenidos en el Procedimiento de Guatemala. Es en esta fase cuando el núcleo temático de la negociación se ocupa de aspectos como los procesos de democratización y la desmovilización de la contra. A su vez, dentro de esta fase unificada en torno al común denominador de la gravitación sobre los asuntos políticos, es posible distinguir, como seguidamente procedemos a exponer, distintos periodos basándonos en criterios que tienen que ver con varios factores como el cronograma establecido en el Procedimiento, el ritmo de implementación de los compromisos, el privilegio en el tratamiento de los diferentes compromisos y la focalización en unos u otros países de las negociaciones.

El segundo gran momento de Esquipulas, en el cual nos encontramos, lo hemos denominado la "fase económica". A partir de

las elecciones nicaraguenses de febrero de 1990 y más aún, a partir de la cumbre de Montelimar de abril de 1990, la agenda de las sucesivas cumbres y en general, los trabajos de las distintas comisiones creadas al amparo de Esquipulas II, centraran su atención en la discusión de la problemática socioeconómica del istmo desplazando el interés por los aspectos políticos²⁶.

2.1) La Fase Política de Esquipulas (agosto 1987-febrero 1990).

2.1.1) Los primeros noventa días (agosto-noviembre 1987).

La primera etapa en el desarrollo de los Acuerdos de Esquipulas viene marcada por el propio cronograma contenido en dicho procedimiento. En efecto, en el texto firmado por los presidentes centroamericanos se contenía que los compromisos relativos a la amnistía, cese del fuego, democratización, cese de ayuda a las fuerzas irregulares y no uso del territorio para agredir a otros estados, entrarían en vigor de forma simultánea a los 90 días de la firma. El ritmo y la aplicación de los acuerdos no tuvo un carácter homogéneo entre los diferentes países del istmo. Sin embargo puede afirmarse que en líneas generales, esta primera etapa se caracterizó por rápidos avances tanto por lo que se refiere a la dimensión interna, con la puesta en marcha en cada país de medidas tendientes al cumplimiento de los compromisos adquiridos, como al desarrollo institucional previsto en el texto del Procedimiento de Guatemala que se concretaron en la creación de las Comisiones Nacionales de Reconciliación (CNR), de la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento (CIVS) y de la Comisión Ejecutiva (CE).

El Acuerdo de Esquipulas únicamente obligaba a los gobiernos a realizar diálogos con las fuerzas políticas de oposición interna es decir con las organizaciones que no practicaran la lucha armada. Sin embargo, en los tres países del istmo en los que existían conflictos civiles, esto es, Guatemala, El Salvador y Nicaragua, si se quería que la Reconciliación Nacional, objetivo último del diálogo, fuera algo más que un concepto vacío, era necesario que

se encarara el inicio en los casos de Guatemala y Nicaragua y la reactivación en El Salvador, de conversaciones con las fuerzas alzadas en armas. Además, difícilmente podía tener validez el compromiso del cese al fuego si no se producían contactos entre los contendientes para su concertación. Y efectivamente, aunque los acuerdos de Esquipulas no obligaban a ello, durante estos primeros 90 días, el impulso y el clima de euforia fue tal que se produjeron iniciativas de diálogo en Guatemala y en El Salvador. El gobierno nicaragüense durante esta primera etapa se negó al diálogo con la contra alegando que el Procedimiento de Esquipulas no le obligaba a ello. No sería hasta la siguiente etapa que se anunciaría un cambio de postura²⁷.

En Guatemala, este contacto entre el gobierno y la URNG tuvo lugar el día 7 de octubre en Madrid. En El Salvador, la mediación de Oscar Arias posibilita el reinicio del diálogo entre el gobierno de Napoleón Duarte y el FMLN, interrumpido desde la ronda negociadora de Ayagualo, durante los días 4 y 5 de octubre en la Nunciatura Apostólica de San Salvador.

En El Salvador, la autonomía del proceso de solución negociada a su conflicto interno expresada en la existencia de negociaciones previas a la firma del Acuerdo de Esquipulas, se vió confirmada por el escaso interés y la poca voluntad política con la que se procedió a la gestación de la CNR. En su composición no se incluyó a ningún representante de los grupos opositores de izquierdas y las personas designadas no podían ofrecer un historial en el que hubieran destacado por sus esfuerzos en pro de la pacificación²⁸. El resultado de este interés por cumplir formalmente con los compromisos de Esquipulas pero sin mayor compromiso con su filosofía, se traduce en el abandono de los grupos opositores de derecha de la CNR ocurrido a los dos meses de su creación. La amnistía otorgada por el gobierno de Duarte tuvo como efecto más destacado el regreso de Guillermo Ungo y Rubén Zamora a finales de noviembre tras 7 años de exilio.

En Nicaragua la CNR se desarrolló por todos los departamentos del país formándose un total de 253 comisiones regionales. El gobierno convoca a un diálogo con la oposición. Parte de las fuerzas de oposición, las agrupadas bajo la Coordinadora Democrática, se retiraron del diálogo al no lograr la aceptación de la contra como interlocutor. El resto de los partidos de oposición también acabaron retirándose del diálogo al no ser aceptada por el gobierno su propuesta de reformas a la constitución. Otras medidas tomadas por el gobierno se refirieron al levantamiento de la censura a medios de comunicación opositores. El decreto de amnistía y levantamiento del Estado de emergencia se aprobó pero condicionado a la verificación de la CIVS sobre la no utilización del territorio hondureño para atacar al gobierno nicaragüense. El argumento esgrimido por Nicaragua fue el del principio de la simultaneidad presente en el Procedimiento de Esquipulas.

Honduras ofreció el nivel más bajo en el grado de cumplimiento de los compromisos. La CNR quedó formada como mero objeto decorativo. Por otra parte, el gobierno hondureño se obstinó en negar la presencia de la contra en su territorio. Por tanto, esta actitud hondureña inviabilizaba en la práctica el cumplimiento con el compromiso de la no utilización del territorio para agredir a otro Estado²⁹.

Aparte de la implementación de medidas al interior de cada uno de los países tendientes al cumplimiento de los compromisos, la segunda gran tarea en la que se concentraron las energías fue el desarrollo de los mecanismos operativos previstos en el Procedimiento de Esquipulas. En esta primera etapa a pesar de que se dió un elevado grado de cumplimiento con la conformación de los mecanismos operativos previstos en el procedimiento de Esquipulas, sin embargo comenzaron a evidenciarse algunos problemas que más adelante aflorarían y provocarían, entre otras consecuencias, la ralentización del ritmo de cumplimiento de los acuerdos que empezaría a hacerse patente en la siguiente etapa.

Uno de los primeros problemas que afloró estaba relacionado con el concepto de calendario o, en otras palabras, con la fijación de plazos para el cumplimiento de los compromisos. Otro disenso significativo que ya hemos visto al referirnos a la emisión del decreto de amnistía en Nicaragua, fue el de la relación existente entre los conceptos de simultaneidad y reciprocidad. El desacuerdo acerca del calendario osciló entre aquellos que entendían los primeros 90 días como una etapa en la que se pondrían en marcha las medidas que demandaban el cumplimiento de los compromisos adquiridos frente a la posición rígida de los que sostenían que si los compromisos no estaban efectivamente cumplidos al término de este plazo, el Acuerdo había fracasado. La discrepancia entre la simultaneidad y la condicionalidad fue planteada por Nicaragua al condicionar el cumplimiento de la amnistía y del levantamiento del estado de emergencia a que Honduras hiciera frente a las responsabilidades derivadas del uso de su territorio como plataforma desde la cual la contra se servía para agredir a Nicaragua. El desacuerdo fue zanjado a través de la creación de una Comisión sobre Estudios de Simultaneidad primero y posteriormente ratificado en la Cumbre de S. José. Trataremos con más detalle este punto en la sección en la que analizamos el desarrollo institucional del Acuerdo de Esquipulas.

2.1.2) Desaceleración y discrepancias (noviembre 87-enero 88).

Si el periodo anterior vimos que se caracterizó por un ritmo rápido en el cumplimiento y la puesta en marcha de los acuerdos, esta segunda etapa, que coincidió con el segundo plazo del cronograma establecido en el Procedimiento de Esquipulas, se desarrolla bajo un signo inverso. En efecto los 60 días que van desde que finalizan los primeros 90 hasta la cumbre de presidentes de S. José fueron un periodo de desaceleración del proceso en el transcurso del cual se hicieron evidentes los problemas relacionados con la discrepancia en la interpretación de los conceptos a que antes nos referíamos así como las dificultades que surgieron en materia de verificación. De acuerdo al calendario que se establecía en el Procedimiento de Guatemala, durante este

periodo la CIVS tendría que llevar a cabo las tareas de verificación que le permitieran evaluar el grado de cumplimiento de los compromisos y elaborar un informe que constituiría el punto central de la agenda en la cumbre presidencial prevista para enero. La actividad de este periodo giró, por tanto, en torno a las labores de la CIVS.

La CIVS experimentó serias dificultades para llevar a cabo su labor de verificación. Uno de los asuntos cruciales que debía verificar in situ era el uso del territorio hondureño como santuario de la contra. La actitud del gobierno de Honduras, toda vez que negaba la presencia de los contras en su territorio, fue la de poner trabas que dificultaran la verificación. Tras un primer intento de negarle el ingreso a su territorio a la CIVS, el coste político en términos de legitimación que acarrearía tal medida lo llevó finalmente a permitirlo. Sin embargo, en las semanas previas a la visita de la misión técnica de verificación, el gobierno hondureño consiente la dispersión de la contra hacia territorios alejados de sus bases habituales de asentamiento en un intento por negar la evidente presencia de los efectivos contrarrevolucionarios en su territorio. A pesar de esta maniobra dilatoria, la CIVS comprobó que efectivamente había presencia contra en suelo hondureño ante lo que el gobierno reaccionó alegando que permitía dicha presencia por razones humanitarias.

El informe definitivo de la CIVS tal y como será elevado a la cumbre presidencial fué redactado en Panamá el 12 de Enero. Pero hasta esa fecha, se había venido elaborando una serie de borradores previos cuya filtración permitió la constatación de diferencias con el texto final y asimismo reflejó las tensiones que la delicada tarea de la verificación generó desde el primer momento en el proceso de Esquipulas. El texto definitivo difería de los borradores previos en varios aspectos. Uno de los más significativos consistió en las observaciones relativas a Costa Rica. En el texto definitivo se elogiaba el alto grado de desarrollo democrático en Costa Rica así como la innecesariedad de que se decretara la amnistía al no existir presos políticos en el

país. Sin embargo, en los borradores previos si se contemplaba la conveniencia de que tal decreto de amnistía se promulgara y del mismo modo también se indicaba que el fuerte bipartidismo existente en el país era un obstáculo a la participación popular, por lo que al aspecto de la democratización se refiere³⁰.

A pesar de que la CIVS, al calor de las presiones de los gobiernos centroamericanos, se vió obligada a limar de sus conclusiones finales aquellos aspectos que les resultaban más comprometidos, la versión definitiva del informe afirmaba textualmente:

"El cometido global que entraña Esquipulas II, consistente en lograr la paz por medio del cese de las hostilidades, la amnistía, la democratización, el cese de la ayuda a las fuerzas irregulares y movimientos insurreccionales y el no uso del territorio para agredir a otros Estados, no ha sido alcanzado hasta la fecha. El hecho de no haberse logrado aún ese cometido no resta validez al procedimiento de Guatemala, aunque resulta imperativo una permanente voluntad política en la búsqueda de la fórmulas para superar los obstáculos"³¹.

Dicho informe identificaba varios obstáculos de los cuales se destacaban, en primer lugar, la persistencia del gobierno de los Estados Unidos en seguir prestando asistencia a la contra; en segundo lugar, la persistencia en el uso del territorio de un estado para agredir a otro. En este sentido se realizaba un llamamiento a que la única forma de lograr que el compromiso de no uso del territorio propio para agredir a otro estado se llevase a la práctica era el establecimiento de mecanismos de inspección in situ permanentes, elemento que hasta ese entonces había sido imposible establecer.

Finalmente el informe de la CIVS fue muy claro al considerar que las discrepancias en torno al concepto de simultaneidad y reciprocidad constituían otro de los elementos que habían impedido el fiel cumplimiento de los Acuerdos:

"Las divergencias de opinión, justamente en cuanto a la secuencia de las acciones, han hecho aflorar la realidad de que el cumplimiento simultáneo, si no es articulado más allá del marco general previsto en Esquipulas II, difícilmente puede llegar a tener realización concreta. Este es un problema de fondo y urgente que todavía no está resuelto pese a los esfuerzos realizados"³².

El ambiente previo a la cumbre de S. José se había caracterizado por un recrudecimiento de la presión norteamericana. En efecto, coincidiendo con las visitas a los diferentes países del istmo que la CIVS realizó para recabar información de cara a la redacción de su informe, altos funcionarios norteamericanos llevaron a cabo una gira por la región con el claro propósito de presionar a los gobiernos centroamericanos para lograr una mayor presión sobre Nicaragua. Las discrepancias que ya hemos considerado unidas a la presión norteamericana hacían presagiar un ambiente poco optimista. Y en efecto la cumbre fue tensa y difícil.

2.1.3) El estancamiento del proceso (enero 88-junio 88).

La desaceleración que, tras la euforia vivida en los momentos iniciales, experimentó el proceso de Esquipulas al enfrentarse a la verificación de lo logrado, se confirmó plenamente en esta etapa en la cual la ralentización del ritmo dio paso a una situación de estancamiento. Estancamiento que se prolongó a lo largo de todo el año 1988.

El periodo que nos ocupa se abrió con la III Cumbre presidencial celebrada durante los días 15 y 16 de enero en S. José. En el orden del día destacaban dos temas fundamentales: la discusión del Informe en el que la CIVS había valorado críticamente el grado de cumplimiento de los compromisos y la resolución de las discrepancias surgidas en torno a la diferente interpretación de los conceptos de simultaneidad y reciprocidad.

Las posturas más encontradas se produjeron entre Nicaragua frente a los restos del antiguo Bloque de Tegucigalpa que al haber

perdido un socio contaba con la presencia de El Salvador y Honduras. El rol de Costa Rica y Guatemala consistió en propiciar la conciliación entre estas posiciones en pugna.

En la declaración que siguió a la celebración de esta cumbre, los presidentes centroamericanos expresaron su desacuerdo con el informe presentado por la CIVS. Como consecuencia de ello decidían que a partir de ahora sería la Comisión Ejecutiva la que realizaría las funciones de verificación de los acuerdos.

En esta declaración se reconoció que no se habían cumplido totalmente los compromisos. Por tanto los presidentes se comprometían "a satisfacer obligaciones incondicionales y unilaterales que obliguen a los gobiernos a un cumplimiento total e inexcusable. Dentro de éstas se encuentran el diálogo, las conversaciones para la concertación del cese el fuego, la amnistía general y, sobre todo, la democratización, que necesariamente incluye, el pluralismo político y el no funcionamiento de tribunales especiales. Los compromisos enunciados que no se hayan cumplido por los gobiernos deberán ser cumplidos inmediatamente en forma pública y evidente".³³

En los acuerdos contenidos en la Declaración presidencial se podían rastrear el origen de varias tendencias que afectarían al proceso de Esquipulas a lo largo de de toda su andadura. En primer lugar, los conceptos de cronograma y de simultaneidad, verdadera seña de identidad que permitía diferenciar al Procedimiento de Guatemala de otras iniciativas de paz anteriormente formuladas, fueron virtualmente eliminados. En segundo lugar, la supresión de las competencias atribuidas a la CIVS significaron la eliminación de Contadora del Proceso. Además, la asunción de dichas competencias por la Comisión Ejecutiva, dejó a los gobiernos centroamericanos en una posición en la que a la vez eran jueces y partes interesadas, lo cual arrojaba serias dudas acerca de la fiabilidad de la verificación del grado de cumplimiento de los compromisos. En tercer lugar, se iniciaba una tendencia que ya no abandonaría al Proceso de Esquipulas a lo largo de toda la gran

fase que hemos dado en llamar "política": la focalización de todo el proceso en torno a Nicaragua³⁴. Esta tendencia no era, por otra parte un elemento novedoso en el escenario político centroamericano. Baste recordar que, como notamos al referirnos a las labores de Contadora, esta estrategia de reducir los problemas del istmo a la situación nicaragüense fue y continuaba siendo parte de la estrategia de doble carril con la que los Estados Unidos encararon la crisis centroamericana. El bloque de Tegucigalpa respondía a este diseño estratégico. Más recientemente, los orígenes de la iniciativa de Arias parecieron responder a esta misma tendencia cuando, al lanzar su iniciativa en febrero de 1987, no se contó con la presencia del presidente nicaraguense Daniel Ortega. Fue en los meses que transcurrieron entre la fecha anterior y la formulación definitiva del Procedimiento de Guatemala cuando se fueron introduciendo las modificaciones que permitieron la ampliación de los estrechos límites de concebir la crisis centroamericana como de exclusiva responsabilidad nicaragüense, hasta el planteamiento de que todos los gobiernos involucrados tienen cuota de responsabilidad y por tanto compromisos que cumplir. Este planteamiento fue uno de los grandes aportes que Esquipulas significó. Pero su duración fue bien breve: solo estuvo vigente durante las dos primeras etapas. A partir de la cumbre presidencial de S. José, la focalización en Nicaragua del proceso supuso la pérdida de este elemento de regionalización de la crisis y con ello de un importante factor de dinamización del mismo.

Consciente de que esta focalización en Nicaragua exigía flexibilidad para que el proceso no se detuviera, el presidente Daniel Ortega otorgó las siguientes concesiones:

- Suspensión del Estado de Emergencia.
- Apertura del diálogo con la contra.
- La ley de amnistía entraría en vigor cuando se lograra la concertación del cese al fuego. En caso de que éste no se concertara, la liberación de prisioneros se produciría si algún gobierno estaba dispuesto a acoger en su territorio a los

liberados, proponiéndose para ello a los gobiernos de cualquiera de los países del istmo o al de Estados Unidos.

-Convocatoria a elecciones al Parlamento Centroamericano y a elecciones municipales de acuerdo a la legislación del país.

A partir de la cumbre de S. José, el proceso de Esquipulas entró en un periodo de estancamiento en el que la dinámica de la negociación regional se paralizó. La tendencia que afectó a todos los países del istmo a lo largo del año 1988 se caracterizó por el predominio de los factores derivados de la política interna³⁵. En el caso nicaragüense, el proceso negociador con la contra produjo el acuerdo de Sapoá y demandó todas las energías del gobierno sandinista. En El Salvador, las elecciones celebradas en marzo dieron como resultado la derrota del Partido Demócrata Cristiano y la recomposición de las fuerzas ultraconservadoras aglutinadas en torno a ARENA. En estas condiciones el margen de maniobra del gobierno de Napoleón Duarte para negociar fue prácticamente inexistente.

Por lo que se refiere a Costa Rica y a Guatemala, el rol de mediadores que hasta entonces habían desempeñado descendió al tener que enfrentarse a problemas de política interna. En el caso de Costa Rica tuvieron que ver con el desempeño económico de la Administración de Arias y los problemas derivados de las presiones económicas a la que es sometida por la Administración Reagan en respuesta a la posición de relativa autonomía que Costa Rica había adoptado en relación a la crisis centroamericana. Además debía hacer frente a las poderosas presiones que los influyentes grupos conservadores costarricenses comenzaron a ejercer a través de los medios de comunicación mediante una campaña que argumentaba la dejación de responsabilidades en el manejo de los asuntos internos del país por haber prestado excesiva atención a la política exterior.

Por último, el presidente guatemalteco Vinicio Cerezo se vió obligado a enfrentar un golpe de Estado en el mes de mayo que le

recortó el margen de maniobra para dedicarse a las cuestiones de política exterior.

2.1.4) Algunos signos de relanzamiento (junio 88-enero 89).

El impasse en el que había caído el proceso negociador se prolongó a lo largo de todo el año 1988. Más concretamente duró hasta la cumbre de Costa del Sol, celebrada en febrero de 1989, a partir de la cual se abrió una nueva fase de reactivación del proceso. Pero en el segundo semestre de 1988 fue posible distinguir algunos elementos en la coyuntura que aconsejan considerar a este lapso temporal como una etapa en la que, si bien, la tendencia predominante fue la del estancamiento, no por ello dejan de percibirse signos que presagiaban el relanzamiento del proceso que se produjo a partir de enero de 1989.

El vacío que la parálisis de Esquipulas provocaba fue tratado de aprovechar por la Administración Reagan como la última oportunidad que le quedaba para decretar el acta de defunción del proceso. Las elecciones norteamericanas que producirían el relevo presidencial en enero de 1989 imponían una dinámica contra reloj a la Casa Blanca.

Durante el mes de junio se llevó a cabo una gira por la región del secretario de estado norteamericano George Shultz. Los objetivos de la gira consistían en sondear las posibilidades de celebración de un encuentro de los cuatro cancilleres de las "democracias" centroamericanas con el propio George Shultz. En el fondo subyacía un intento más de aislar a Nicaragua y repetir los esquemas fracasados de la Comunidad Democrática Centroamericana o del Foro Pro-Paz y Democracia. El examen del esquema que guió las visitas realizadas por Shultz a cada una de las capitales centroamericanas con la excepción, por supuesto, de Managua, dejaba clara esta intencionalidad: "1) Sesiones a puerta cerrada de Shultz y sus asesores con el presidente correspondiente 2) Un discurso del Secretario de Estado que comprende: la reiteración del compromiso del gobierno Reagan con la paz y la democracia en la región; una

áspera crítica a Nicaragua como el único país que no cumple; elogios democráticos para el país huésped; 3) Posteriores declaraciones del presidente o del canciller anfitrión; 4) Entrega de ayuda económica. El patrón es el mismo seguido en los últimos años: ataque frontal al gobierno de Nicaragua, dinero para los aliados e invitación a política conjunta"³⁶.

La reunión llegó a celebrarse en la primera semana de agosto. Sin embargo constituyó un fracaso para la política norteamericana. Guatemala y Costa Rica se negaron a firmar cualquier documento que supusiera el aislamiento de Nicaragua. Pero la intervención de Shultz si contribuyó a reforzar la tendencia, por lo demás ya presente, de la focalización del proceso en Nicaragua. Las exigencias y las presiones para que Nicaragua democratice su régimen político se hicieron cada vez más patentes y afloraron plenamente en la etapa que se abre a partir de la cumbre de Costa del Sol.

A medida que se aproximaba la fecha de las elecciones norteamericanas, los gobiernos centroamericanos iban tímidamente explorando las posibilidades que se le presentaban al proceso de negociación una vez que se produjese el relevo presidencial en la Casa Blanca. Algunos eventos internacionales como las tomas de posesión de Rodrigo Borja en Ecuador en agosto, Carlos Salinas de Gortari en México en diciembre y Carlos Andrés Pérez en Venezuela en febrero de 1989, dieron lugar a una actividad diplomática que ejerció la función de preparar la cumbre presidencial de Costa del Sol. En estos contactos se perfilaba que la agenda de la cumbre presidencial contemplaría dos temas fundamentales, ambos referidos a Nicaragua: la desmovilización de la contra y consiguientemente el establecimiento de los mecanismos de verificación y la democratización de la Revolución Sandinista. La presión que Nicaragua debió soportar fue cada vez más fuerte. No solo provino de los Estados Unidos tanto en su actuación directa como a través de los gobiernos centroamericanos aliados. Es la propia Internacional Socialista la que se une a esta pinza diplomática: Carlos Andrés Pérez y Felipe González junto con la activa

participación de Oscar Arias se pronunciaron en favor de la democratización de Nicaragua con ocasión de la toma de posesión del mandatario venezolano³⁷.

2.1.5) El relanzamiento del proceso (febrero 89-agosto 89).

Este periodo abarca los meses comprendidos entre dos cumbres presidenciales: la de Costa del Sol celebrada durante los días 14 y 15 de Febrero y la de Tela que tiene lugar en Agosto.

La dinámica de estancamiento se rompe y el proceso de negociación adquiere un nuevo impulso de tipo intermedio: los avances serán menores que en la primera etapa pero mayores que en la segunda, tercera y cuarta³⁸.

Los acuerdos fundamentales de la cumbre se produjeron en torno a los temas que en los contactos previos a la misma se habían perfilado como los centrales en la agenda: la desmovilización de la contra y el desarrollo de los mecanismos de verificación a cambio de la democratización de Nicaragua.

En la cumbre de Costa del Sol Nicaragua se comprometió a desarrollar un proceso de democratización y reconciliación nacional a través de los siguientes compromisos:

- Reformar las leyes electorales y de medios de comunicación para garantizar la organización y la acción política de los partidos en su sentido más amplio.
- Apertura, una vez logrado lo anterior, de un periodo de cuatro meses para la preparación, organización y movilización de los partidos.
- Inmediatamente después, un periodo de seis meses de actividad política al final del cual se convocarán elecciones generales, a más tardar el 25 de febrero de 1990, salvo que como un acuerdo el gobierno y los partidos políticos de oposición decidan que se efectúen en otra fecha.

- Integrar el Consejo Electoral, con participación equilibrada de representantes de partidos políticos de oposición.
- Incitar a observadores internacionales, en especial, delegados de las Naciones Unidas y la OEA, a hacerse presentes en todos los distritos electorales durante las dos etapas del proceso electoral.
- Garantizar el libre funcionamiento de los medios de comunicación y el acceso igualitario en horario de transmisión y duración, a todos los partidos políticos en la televisión y radiodifusoras estatales.

A cambio de estas concesiones nicaragüenses, los presidentes centroamericanos se comprometieron a elaborar en un plazo no mayor de 90 días, un Plan Conjunto para la desmovilización, repatriación o reubicación voluntarias en Nicaragua y en terceros países de los miembros de la Resistencia Nicaraguense y de sus familiares. Como un gesto que diera fe de la voluntad del gobierno de Nicaragua para contribuir a la creación de condiciones para la desmovilización, reubicación o repatriación voluntaria de los efectivos contrarrevolucionarios presentes en Honduras, el presidente Daniel Ortega se comprometió a la excarcelación de prisioneros.

Otros acuerdos fueron el encargar a la Comisión Ejecutiva que promoviese de inmediato las reuniones técnicas destinadas a establecer los mecanismos que impulsaran los compromisos de verificación en materia de seguridad³⁹.

En lo que se refiere a la dimensión conceptual de los principios rectores del proceso negociador, la cumbre significó el volver a retomar el concepto de cronograma. El establecimiento de un calendario para el cumplimiento de los compromisos fue una práctica innovadora del Acuerdo de Esquipulas que solo tuvo vigencia durante las dos primeras etapas del proceso. Recordemos que tras la cumbre de S. José, justamente la que marca el inicio de la etapa de estancamiento, la práctica de establecer un límite temporal máximo para la entrada en vigor de los compromisos, había sido abandonada. En esta ocasión, los compromisos referentes a la

democratización de Nicaragua y a la desmovilización de la contra aparecen con un cronograma claramente establecido.

La cumbre de Costa del Sol marcó también el comienzo del fin de la viabilidad de la contra como instrumento de presión política. La contrarrevolución se vió deslegitimada por los gobiernos centroamericanos. Pero además, en un agravio comparativo frente al resto de los grupos de la región, los presidentes acordaron que se podrían acoger voluntariamente al Plan de desmovilización todas aquellas personas de la región que estuvieran o hubieran estado involucradas en acciones armadas. Es decir, mientras que se decreta la desmovilización de la Resistencia Nicaragüense como colectivo, al resto de las organizaciones que practicaban la lucha armada no se las citaba como tales organizaciones. Unicamente se indicaba que podían acogerse al Plan de desmovilización personas a título individual y además con carácter voluntario. Esto significaba un reconocimiento implícito de la distinta naturaleza, mercenaria en el caso de la Resistencia y endógena en el resto de las organizaciones.

El procedimiento acordado en la cumbre de Costa del Sol marcaba un ritmo a la elaboración de un plan de desmovilización de la contra que tenía que estar listo en 90 días y sería discutido en una nueva cumbre presidencial el 14 de mayo en Honduras. La Comisión Ejecutiva sesionaría en varias ocasiones con el objetivo de elaborar el Plan de desmovilización, sin éxito. Finalmente el tiempo transcurrió y los plazos vencen sin que se elabore el plan y sin que tenga lugar la cumbre presidencial prevista.

La influencia de las presiones norteamericanas fue uno de los factores en el que recayó la principal responsabilidad del fracaso en la elaboración del Plan de desmovilización. El consenso expresado en Costa del Sol en el sentido de eliminar a la contra del escenario de la crisis tomó por sorpresa a la Administración de George Bush. La política hacia Centroamérica de la nueva Administración aún no se había formulado. Fue tras la cumbre presidencial cuando, como reacción a la sorpresa, la administración

planteado únicamente contemplaba la desmovilización de la contra pero no tenía nada que ver con la desmovilización del FMLN.

La tercera reunión, celebrada el 4 y 5 de mayo en Guatemala, fue la que se coronó con un principio de acuerdo. La propuesta consistió en la creación de una comisión de verificación integrada por los Secretarios Generales de la ONU y la OEA. Esta Comisión tendría como primer objetivo la confección de un censo de los efectivos contrarrevolucionarios que se encontraban en Honduras. Tenía que recibir sus armas y pertrechos, encargarse de la entrega de documentación y coordinar la reubicación en Nicaragua de los que así lo deseasen. Sin embargo poco después del anuncio de este consenso, Honduras volvió a insistir en condicionar la desmovilización en Nicaragua a la desmovilización del FMLN. No sería hasta la cumbre de Tela en Agosto que se volvería a retomar, y en esta ocasión a aprobar, el plan de desmovilización.

En cuanto al otro gran acuerdo contenido en la Declaración de Costa del Sol, las medidas de democratización del régimen político sandinista, hay que decir que son precisamente los avances en este terreno uno de los logros que no permite calificar a este periodo como de estancamiento. El gobierno sandinista reformó la Ley Electoral, propuso una nueva Ley de Medios de Comunicación y solicitó a las Naciones Unidas que enviasen una misión técnica para velar por la pureza de las elecciones de febrero de 1990.

A medida que se fue aproximando la fecha de celebración de las elecciones en Nicaragua, la dinámica del proceso de negociación fue girando de forma cada vez más evidente alrededor de esta nación. En los días previos a la nueva cumbre, convocada finalmente tras varios retrasos para los días 5, 6 y 7 de Agosto en Tela (Honduras), Costa Rica retomó su perfil de catalizador del proceso. S. José se convirtió en el centro de una intensa actividad político-diplomática. Daniel Ortega, representantes de la contra, delegaciones de la oposición política nicaraguense civil, representantes del FMLN y representantes de la URNG, visitaron S. Jose a lo largo del mes de julio. En este ambiente pre cumbre se

fue perfilando que el contenido de la agenda presidencial versaría sobre las elecciones en Nicaragua y la desmovilización de la contra. Consciente de ello, el gobierno nicaraguense convocó a un diálogo con los grupos políticos de oposición civil. El propósito era deslegitimar a la contra como interlocutor político y acudir a la cumbre con un acuerdo que respaldara la posición nicaraguense. Como resultado de este diálogo, Daniel Ortega llegó a la cumbre de Tela con el importante capital político de haber logrado la firma de los siguientes acuerdos:⁴⁰

- 1) Los 21 partidos políticos de Nicaragua en conjunto con el gobierno de la República hacen un llamamiento a los presidentes centroamericanos a aprobar, conforme a los acuerdos de Costa del Sol, el plan de desmovilización de la contra. El gobierno concederá un amnistía incondicional al cumplirse ese plan.
- 2) Los partidos políticos hacen un llamamiento a los gobiernos con intereses en la región centroamericana, a abstenerse de ejecutar actividades encubiertas en el proceso electoral de Nicaragua.
- 3) El gobierno y los partidos políticos se comprometen a consolidar las condiciones políticas y jurídicas necesarias para el desarrollo de un proceso electoral libre y justo, en igualdad de condiciones para todos.
- 4) El presidente de la república se compromete a las siguientes acciones:
 - a) Garantizar que entre el 1 de septiembre de 1989 y el 28 de febrero de 1990 no habrá reclutamiento para el servicio militar.
 - b) Presentar cuatro proyectos de reforma a las leyes existentes, en orden a una ampliación de las libertades públicas, a saber: la de medios de comunicación, la del Código Penal, la de las Funciones Jurisdiccionales de la policía y la derogación de la Ley de Mantenimiento del Orden y la Seguridad Pública.
 - c) Excarcelar, previo dictamen de la Comisión de Derechos Humanos del Parlamento, a los prisioneros juzgados por violación a la ley de mantenimiento del orden y la seguridad pública que se encuentren enfermos, así como estudiar la excarcelación de detenidos por actividades políticas, de acuerdo a una lista presentada por los partidos políticos.

5) Los partidos, con respaldo del Presidente de la República, proponen al Consejo Supremo de Elecciones una serie de medidas reguladoras del proceso electoral, destinada a darle plena transparencia y equidad.

En suma, esta etapa se caracterizó, como hemos visto por la focalización del proceso en torno a Nicaragua, por escasos avances en la dimensión regional y sustanciales consensos alcanzados en la dimensión nacional en Nicaragua.

2.1.6) Avances y retrocesos (agosto 89-febrero 90).

El último periodo que cierra la fase política de Esquipulas, comprende los seis meses que se extienden entre la cumbre de Tela y las elecciones nicaragüenses. La dialéctica entre la paz y la guerra en el istmo vive en este periodo una agudización contradictoria de las tendencias hacia la paz y hacia la guerra. La expresión de la paz tiene que ver con la celebración de las elecciones nicaraguenses y la desmovilización de la contra. Las tendencias hacia la guerra se expresan en el escalada de la guerra civil en El Salvador hasta niveles nunca antes alcanzados y la invasión norteamericana de Panamá.⁴¹

Las posiciones que polarizaron el espacio negociador de la cumbre de Tela vinieron de parte de Honduras y de El Salvador, cuyo presidente Cristiani participaba por primera vez en esta instancia. La posición de partida hondureña señalaba que la responsabilidad en la desmovilización de la contra le correspondía al gobierno norteamericano. Para ello sugería que se utilizaran los montos de ayuda humanitaria que Washington había aprobado.

Por su parte, Cristiani quería condicionar la desmovilización de la contra a que el FMLN hiciera lo mismo. Ambas posiciones fueron salvadas por la flexibilidad de Nicaragua. A cambio de retirar la demanda contra Honduras presentada en la Corte Internacional de Justicia de la Haya, Nicaragua consiguió que el presidente hondureño retirara su propuesta. El intento de Cristiani

de vincular la desmantelación de la contra con un proceso similar para el FMLN, fracasó ante la presentación por parte de Nicaragua de una propuesta del FMLN en la que se formulaba una nueva oferta de negociación al gobierno salvadoreño.

Una vez despejados los obstáculos, la cumbre presidencial finalizó con una declaración estructurada en torno a nueve puntos y dos anexos referidos cada uno de ellos al plan de desmovilización de la contra y al acuerdo bilateral entre Honduras y Nicaragua.

Los puntos de acuerdo fueron, los siguientes:⁴²

- 1) Suscripción del Plan Conjunto para la desmovilización, repatriación o reubicación voluntaria en Nicaragua y terceros países de los miembros de la Resistencia Nicaragüense y de sus familiares.
- 2) Respaldo al acuerdo entre Nicaragua y Honduras.
- 3) Se insta al FMLN a un cese de hostilidades inmediato y efectivo, para realizar un diálogo que conlleve al abandono de la lucha armada y a la incorporación de los integrantes del FMLN a la vida institucional y democrática.
- 4) Apoyo al gobierno de Guatemala en su proceso de reconciliación nacional y llamado a los grupos armados de este país para que se incorporen a la vida política institucional por medio del proceso de reconciliación nacional.
- 5) Solicitar a las Naciones Unidas que pongan en marcha el mecanismo de verificación en materia de seguridad.
- 6) Ratificar la creación de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo.
- 7) Reiterar el apoyo al Parlamento Centroamericano instando para que su tratado constitutivo entre en vigor en la mayor brevedad posible.
- 8) Promoción de la lucha contra el narcotráfico.
- 9) Se encarga a la Comisión Ejecutiva la elaboración de un documento relativo a la verificación política.

El Plan para la desmovilización de la contra establecía que la ejecución y cumplimiento del mismo se llevaría a cabo a través

de la creación de la Comisión Internacional de Apoyo y Verificación (CIAV). Formarían parte de dicha Comisión los Secretarios Generales de la ONU y la OEA. A partir de la firma del Plan, la CIAV contaba con un plazo de 30 días para quedar instalada. Una vez instalada, el Plan establece que en el plazo de 90 días se debería proceder a la desmovilización de la contra.

La CIAV era la responsable de todas las actividades que hicieran posible la desmovilización, repatriación o reubicación voluntaria de los efectivos de la contra. Para ello y como tarea inmediata, se establecía que la CIAV procedería a : celebrar consultas con los gobiernos centroamericanos, la Resistencia Nicaragüense y organismos humanitarios; visitar los campamentos de la Resistencia Nicaragüense y de los refugiados; responsabilizarse de la distribución de víveres, atención médica ,vestuario y otras necesidades básicas en los campamentos de la Resistencia; realizar gestiones para la recepción por terceros países de quienes no deseen repatriarse y prestarles la asistencia necesaria.

Por otra parte, el acuerdo entre Nicaragua y Honduras establecía que una vez que la CIAV al cabo de los 90 días emitiera su informe en el que se consignara que el plan de desmovilización de la contra se había cumplido, Nicaragua procedería a retirar la demanda contra Honduras presentada en la Corte Internacional de Justicia de La Haya. Mientras tanto, durante los 90 días que debía durar el proceso de desmovilización, Nicaragua mantendría congelada la demanda.

El plazo dado para la desmovilización de la contra no se cumplió. En esta ocasión, los obstáculos para el incumplimiento no tendrían que ver, por vez primera, con Honduras. La actitud obstruccionista la encarnaba el gobierno norteamericano, dispuesto a mantener a la contra con vida hasta la celebración de las elecciones nicaragüenses en febrero de 1990. Pero, la descomposición que afectaba a las filas de la Resistencia Nicaragüense parecía irreversible. El proceso que se vivió desde el diálogo de Sapoá en marzo de 1988 y desde que los presidentes

centroamericanos acordaron pedir la desmovilización de la contra, ha provocado en el seno de ésta, un proceso de división interna entre sectores proclives a negociar su rendición y otros dispuestos a mantener las hostilidades. El tiempo fue decantando la progresiva separación entre ambos sectores. Como expresión de las tensiones al interior de la contra, hay que tener en cuenta que un mes antes de que se cumpliera el plazo señalado por la CIAV para el cumplimiento de la desmovilización, la contra emboscó a una patrulla del Ejército Popular Sandinista. La respuesta del gobierno nicaragüense se produjo en términos contundentes, rompiéndose de esta forma la tregua unilateral que se venía manteniendo desde la firma de los Acuerdos de Sapoá. A partir de este golpe de gracia, la contra no tuvo más remedio que aceptar la rendición en los términos propuestos por el Plan de desmovilización. El resultado de las elecciones del 25 de febrero, contribuiría a acelerar el proceso y por otra parte a complicarlo⁴³.

La lentitud con la que avanzaba el proceso de desmovilización de la contra junto con el recrudecimiento que la guerra civil salvadoreña experimentó en noviembre unido a la brutalidad con la que se cometieron los asesinatos de la UCA y del dirigente salvadoreño Héctor Oquelí, configuraron un cuadro en el que las tensiones se dispararon y se vivió una situación de retroceso que afirmó la guerra y alejó la paz. La coyuntura salvadoreña no solo afectaba a esta nación sino que se convierte en un nuevo foco de tensión regional al acusar el gobierno de Cristiani a Nicaragua de haber suministrado armas y apoyo a la insurgencia salvadoreña durante la ofensiva y por ello se produjo la ruptura de las relaciones diplomáticas entre ambos países. Por otra parte, como consecuencia de que la desmovilización de la contra no se resolvía, el diferendo entre Honduras y Nicaragua que como vimos más arriba se ligaba a este proceso, se reactivaba. Todo este cuadro que evidenciaba un empeoramiento de la situación del istmo provocó que la cumbre presidencial sufriera un adelantamiento teniendo lugar en la localidad costarricense de S. Isidro Coronado durante los días 10 y 12 de diciembre de 1989.

El ambiente de tensión que se vivía en la región no podía dejar de influir en la cumbre presidencial. El encuentro fue difícil y las tensiones entre Nicaragua y Honduras ante la reactivación de la demanda contra Honduras en la Corte Internacional de Justicia de La Haya, provocaron que el presidente Hondureño José Azcona se retirara de la mesa de negociaciones tras un fuerte enfrentamiento con su homólogo nicaragüense Daniel Ortega. Finalmente tras este incidente, se alcanzó un consenso en torno a los puntos expresados en la Declaración de S. Isidro Coronado. Esta Declaración contenía, entre otros, los siguientes puntos de consenso:⁴⁴

- Expresar el apoyo al Presidente Cristiani y al Gobierno salvadoreño.
- Se demanda al FMLN que renuncie públicamente a todo tipo de acción violenta que afecte directa o indirectamente a la población civil. Se solicita la mediación del secretario General de las Naciones Unidas para que con su mediación se reinicie el diálogo entre el gobierno de El Salvador y el FMLN.
- Se solicita a la CIAV que inicie de inmediato sus acciones para la desmovilización del FMLN de acuerdo con lo contenido en el Plan Conjunto de desmovilización elaborado en la cumbre de Tela.
- Se solicita que los fondos aprobados por los Estados Unidos para la ayuda humanitaria a la contra sean entregados a la CIAV para que ésta ejecute su desmovilización.
- Llamamiento para que ONUCA acelere sus actividades para evitar el suministro de armas al FMLN y a la Resistencia Nicaragüense.
- El gobierno Nicaragüense reitera su ofrecimiento para que todos aquellos individuos que se desmovilicen antes del 5 de febrero puedan inscribirse para ejercitar su derecho al sufragio en las elecciones generales del 25 de febrero.
- Se acuerda pedir al Secretario General de la ONU que adopte las medidas necesarias para acelerar el funcionamiento de ONUCA.
- Honduras y Nicaragua acuerdan crear una Comisión formada por delegados de ambos países para que dentro de un plazo de seis meses se llegue a un acuerdo extrajudicial. Asimismo ambos países solicitan a la Corte Internacional de Justicia de la Haya que congele la demanda hasta el 11 de junio de 1990.

La cumbre de S. Isidro centró su atención en el caso salvadoreño. Es en este aspecto en el que se operaron los acuerdos más significativos. El resto de los acuerdos tomados, referidos al arreglo de las diferencias entre Nicaragua y Honduras y a la desmovilización de la contra, realmente no suponían mayor novedad. Únicamente se limitaron a reafirmar lo que desde la cumbre de Costa del Sol y de Tela eran las asignaturas pendientes del Acuerdo de Esquipulas.

Por lo que se refiere a El Salvador, la cumbre supuso que por primera vez, la situación de la guerra civil de ese país dejara de ser únicamente contemplada como un asunto que concernía al gobierno de El Salvador y pasara a ser vista como un asunto que requería del tratamiento regional. Sin embargo, el tratamiento de la cuestión salvadoreña reflejó importantes vacíos. Uno de ellos fue la equiparación que se estableció entre las fuerzas de la contra y las del FMLN. Aparte de representar un retroceso frente a la original distinción entre fuerzas irregulares y movimientos insurreccionales, el poner en pie de igualdad a ambas fuerzas, llevaba a los presidentes a solicitar que los efectivos del FMLN se acogieran al Plan de desmovilización. Esto no se ajustaba a la realidad al no reconocer la imposibilidad de desmovilizar por decreto a una fuerza como el FMLN que tenía sus raíces en el interior de la sociedad civil salvadoreña.

A partir de la cumbre de S. Isidro Coronado y hasta el 25 de febrero de 1990, fecha en la que se celebraron las elecciones en Nicaragua, la dinámica política de la región entró en una fase de expectativa ante el desenlace de los comicios nicaragüenses. En una tendencia que ya hemos visto repetida a lo largo del proceso, las naciones centroamericanas dedicaron toda su atención a la dinámica política interna. Nicaragua vivió un periodo de campaña electoral. En Honduras, se asistió a la toma de posesión del nuevo mandatario Rafael Callejas. En Costa Rica se vivió también una campaña electoral que acabó con el triunfo del PUSC tras ocho años de permanencia en la oposición. Guatemala, contempló el último año de la administración democratacristiana de Vinicio Cerezo en un clima

de violencia y agitación social que evidenciaba la falta de capacidad del gobierno. En El Salvador, se desató un clima de intensa actividad diplomática del asesor del secretario General de la ONU, Alvaro de Soto para relanzar el diálogo entre el gobierno y la insurgencia.

En esta situación de compás de espera se llegó a las elecciones del 25 de febrero en Nicaragua. Los resultados electorales que dieron el triunfo a la coalición opositora, tanto a nivel presidencial como en la Asamblea Legislativa y en los Municipios, constituyeron una sorpresa para todos los actores políticos y los distintos sectores centroamericanos. Sus consecuencias, al igual que el triunfo de la Revolución Popular Sandinista en julio de 1979, se extendieron y proyectaron más allá de las fronteras de Nicaragua. Por lo que se refiere al proceso negociador regional los efectos fueron los de cerrar un ciclo en el que la temática de la agenda había sido eminentemente política. A partir de ahora se iniciaba una nueva etapa en la que los contenidos de tipo político pasaban a ser discutidos en el seno de cada nación mientras que las cumbres y la negociación regional se decantarían hacia la implementación de los aspectos económicos.

2.2) La fase económica del proceso de Esquipulas (abril 1990).

Esta fase del proceso negociador regional comprende las cumbres presidenciales de Montelimar (Nicaragua 2 y 3 de abril), Antigua (Guatemala 16 y 17 de junio) y Puntarenas (Costa Rica 15, 16 y 17 de Diciembre).

Tres son las tendencias que dominaron esta nueva fase del proceso negociador regional: descendió el perfil de los asuntos políticos, se impulsó el proceso de negociación en materia de Seguridad y se reinició el proceso de integración económica entre las naciones del Itsmo.

Los compromisos de tipo político comenzaron a ser tratados bajo un consenso implícito en el sentido de dejar a los actores

nacionales de cada país que definiesen la dinámica. Con esto, en los casos de El Salvador y Guatemala, no se hacía sino continuar con la tendencia presente a lo largo de toda la etapa anterior que fue la de obviar el tratamiento regional de ambos conflictos civiles. Solo la Declaración de Puntarenas romperá con esta inclinación al incluir como anexo una declaración específica sobre El Salvador⁴⁵. Por lo demás el alcance de la declaración fue bastante limitado puesto que se reducía a condenar al FMLN y a apoyar al gobierno del presidente Cristiani. El efecto que tuvo en el diálogo entre el gobierno salvadoreño y la insurgencia fue nulo.

Los acuerdos políticos de las tres cumbres se caracterizaron por su vaguedad y marcado carácter declarativo. Se trataba de referencias genéricas al apoyo a los procesos electorales, al fortalecimiento del cumplimiento con los Derechos Humanos o al apoyo a los procesos de democratización y reconciliación nacional. Una buena expresión y ejemplo de este escaso interés que para todos los gobiernos, más allá de las declaraciones públicas, suscitaron los compromisos políticos adquiridos, era el tratamiento que recibió la verificación de los mismos. Recordemos que desde la eliminación de la CIVS en la cumbre de Alajuela, la competencia en la Verificación correspondía a la Comisión Ejecutiva. Tras varios e infructuosos intentos por implementar los mecanismos de verificación, finalmente en la cumbre de Puntarenas se optó por la revitalización de las CNR que con la excepción de Guatemala no habían funcionado. La participación internacional se descartó y únicamente se contempló la participación de la OEA en labores de apoyo técnico.

La cumbre de Puntarenas estuvo precedida por una fuerte ofensiva del FMLN. El empleo por los insurgentes de misiles tierra-aire supuso una escalada del conflicto y causó sorpresa. Ante tales acontecimientos los presidentes centroamericanos no tuvieron otra alternativa que retomar la consideración de la inestabilidad política que seguía presente en la zona y que habían ignorado en las dos cumbres anteriores.

El apoyo al gobierno de Cristiani fue prácticamente incondicional. Los presidentes respaldaron la tesis gubernamental de que el FMLN debía decretar un cese al fuego inmediato. Ello estaba en flagrante contradicción con los acuerdos de Ginebra por los que ambas partes acordaban que el alto el fuego se produciría como consecuencia y tras la consecución de acuerdos políticos negociados⁴⁶. Pero además se constituían en mecanismo de seguimiento del proceso y acordaban impulsar gestiones diplomáticas para impulsar las negociaciones. Con ello indirectamente se estaba cuestionando la capacidad de la ONU en su proceso de mediación. La iniciativa finalmente no logró ningún respaldo en la esfera internacional que por el contrario se apresuró a manifestar su apoyo a las labores de mediación de Naciones Unidas. Ante esta situación, los presidentes centroamericanos se vieron obligados a modificar su postura y durante la cumbre que sostuvieron con el presidente Mexicano en enero de este año reconocieron y apoyaron el papel desempeñado por la ONU.

La problemática económica del Istmo se revelaba a partir de la Declaración de Montelimar como el tema predominante en la agenda de las cumbres presidenciales. Del texto de la Declaración⁴⁷ se desprendía que los presidentes centroamericanos daban por cerrados los capítulos referidos a los procesos de reconciliación nacional y a la democratización. Por eso afirmaban que "la consolidación de la democracia, una vez superados los obstáculos a la paz, exige enfrentar con decisión el desafío económico y, en consecuencia, deciden que la próxima cumbre analice fundamentalmente:

- a) La reestructuración, fortalecimiento y reactivación de la integración económica regional.
- b) La evolución hacia un sistema productivo integrado a nivel de la región.
- c) El replanteamiento de la problemática de la deuda externa.
- d) Una mejor distribución de los costos sociales del necesario ajuste de las economías."

La cumbre de Antigua se desarrolló de acuerdo al guión establecido en Montelimar. La presencia de los recién electos mandatarios el costarricense Rafael Angel Calderón y la nicaragüense Violeta Barrios de Chamorro que se incorporaban por primera vez a una cumbre presidencial consolidaba la oleada de gobiernos neoconservadores con la que se inauguraba la década de los noventa en el Istmo⁴⁸. Otro nuevo participante es el presidente panameño Guillermo Endara quien responde positivamente a la invitación cursada por sus colegas centroamericanos para que Panamá se sumase al proceso de integración económica del Istmo⁴⁹.

Los presidentes acordaron impulsar el desarrollo sostenido de Centroamérica mediante una estrategia conjunta hacia afuera, estableciendo mecanismos de consultas y coordinación para fortalecer la participación de las economías del istmo en el comercio internacional. Esta estrategia conjunta tenía como meta la conformación y consolidación de la Comunidad Económica del Istmo Centroamericano. El primer paso en este sentido fue el de reactivar los organismos regionales centroamericanos, adecuando o rediseñando su marco jurídico e institucional para imprimirle renovado dinamismo y facilitar su readaptación a las nuevas estrategias de apertura externa y modernización productiva que emprendían los países centroamericanos. Esta estrategia se concretó en la aprobación del Plan de Acción Económica para Centroamérica (PAECA)⁵⁰.

La cumbre de Puntarenas, por lo que se refiere a los asuntos económicos, analizó el desarrollo del PAECA y tomó acuerdos que tuvieron que ver con el desarrollo del mismo.

Por último, el segundo gran rubro en la agenda del proceso durante esta etapa, fueron las negociaciones encaminadas a lograr un acuerdo sobre seguridad y reducción de armamentos. La cumbre de Montelimar acordó reiniciar y establecer un calendario de las negociaciones en materia de seguridad, verificación, control y limitación de armamentos, convocándose para ello a la Comisión de Seguridad.

En un gesto unilateral, Nicaragua llegó a la cumbre de Antigua con una reducción de su ejército en casi un 50%. Con este gesto reforzó su posición de proponer una reducción sustancial de los demás ejércitos centroamericanos. A esta proposición se opusieron los presidentes de Guatemala y El Salvador quienes sostuvieron que no se podía hablar de reducción de los ejércitos mientras subsistieran en Centroamérica conflictos civiles. Al final se acordó únicamente proseguir de manera urgente las negociaciones en materia de seguridad, verificación, control y limitación de armamentos en el seno de la Comisión de Seguridad y con el apoyo técnico de la ONU, la OEA y otros organismos técnicos especializados⁵¹.

Nada más finalizar la cumbre de Antigua, el secretario de Estado James Baker se entrevistó con los mandatarios centroamericanos y les expresó que los Estados Unidos se declaraban a favor de un proceso de reducción de las Fuerzas Armadas en el Istmo. Este cambio de postura norteamericano favoreció que las negociaciones en el seno de la Comisión de Seguridad se aceleraran, hasta que en la sostenida en S. José a finales de julio de 1990 se firmara un acuerdo. Previo a la firma del mismo durante el mes de julio el apoyo de Estados Unidos a este proceso de reducción de armamentos se expresó en que envió un memorándum a los cinco gobiernos en el que los urgía a discusiones francas y abiertas sobre la manera de reducir el tamaño de los ejércitos y robustecer el control civil sobre ellos. Entre otras cosas el documento afirmaba:

"la proliferación de armas y el tamaño de las fuerzas armadas nacionales contribuyó significativamente estos 10 años a la inseguridad regional. Creemos que el desarrollo de fuerzas armadas más pequeñas, apolíticas y profesionales, puede hacer frente a la amenaza que representan las fuerzas irregulares y rebeldes, mejor que unas fuerzas ofensivas de mayor tamaño"⁵².

El Acuerdo de la Comisión de Seguridad planteaba cuatro objetivos: 1) Asegurar que las fuerzas armadas de los países del área sean de carácter defensivo de la soberanía, el territorio y el orden interno y no de carácter ofensivo.

2) Lograr que las fuerzas armadas de los países del área guarden un balance razonable o un equilibrio proporcional y global de armamento, equipo y efectivos de tal forma que no constituyan una amenaza para los países vecinos.

3) Definir un modelo de relaciones de seguridad entre los estados centroamericanos, sustentado en la cooperación, la comunicación y la prevención.

4) Procurar compromisos respecto de la presencia militar extranjera en la región.

Para el logro de los anteriores objetivos la Comisión comenzaría por evaluar las necesidades militares de cada país basándose en criterios tales como la extensión y ubicación territorial, la población, las características geográficas y su extensión así como las características de las fronteras. Una vez fijado el techo máximo de cada país, se procedería a inventariar los armamentos y efectivos militares de cada país para, a continuación, realizar una comparación con el techo fijado y procederse a la reducción.

El acuerdo especificaba que para afrontar conflictos internos y movimientos subversivos los límites acordados podrán ser sobrepasados en número de tropas así como en armamento, estando sujetos estos incrementos a los mecanismos de verificación que se establecieran. Por lo que se refiere a las bases, instalaciones, maniobras y asesores militares extranjeros únicamente se estableció que continuarían las negociaciones. Por último, se fijaba un calendario según el cual se convocaba a la Comisión de Seguridad para celebrar reuniones cada sesenta días.

Desde entonces y hasta la cumbre de Puntarenas la Comisión celebró dos reuniones. La primera en septiembre en El Salvador en donde se acordó realizar un inventario de las estructuras y

armamento con que cuentan cada uno de los ejércitos centroamericanos, labor para la cual se integró una subcomisión. La segunda reunión tuvo lugar en Tegucigalpa en noviembre, acordándose realizar inventarios de armamentos y crear mecanismos de verificación, asistidos por la ONU y la OEA.

En suma, el proceso de negociación en materia de seguridad se encuentra en sus inicios. Los ejércitos del área han manifestado, particularmente en el caso de El Salvador y de Guatemala, que la reducción de efectivos solo será realidad cuando finalicen los conflictos. Pero hay un dato que de mantenerse permite augurar que la reducción de efectivos se producirá. Nos referimos a la reducción en los montos de ayuda militar que los Estados Unidos concede a los ejércitos de El Salvador, Honduras y Guatemala. Las reducciones son superiores al 50%. Así por ejemplo, la ayuda militar norteamericana a Honduras bajó de 61,3 millones de dólares en el ejercicio de 1989 a 20,1 millones para 1990.

Sin embargo permanece en un interrogante si los Estados Unidos estarán dispuestos a abandonar las instalaciones militares que como la estratégica base de Palmerola ocupan en el istmo.

3) El marco conceptual del proceso de Esquipulas.

En el párrafo con el que se inicia el "Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica" los cinco presidentes centroamericanos se comprometen a alcanzar y desarrollar los principios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas, la Carta de la Organización de los Estados Americanos, el Documento de Objetivos, el Mensaje de Caraballeda para la Paz, la Seguridad y la Democracia en América Central, la Declaración de Guatemala, el Comunicado de Punta del Este, el mensaje de Panamá, la Declaración de Esquipulas y el proyecto del Acta de Contadora para la paz y la Cooperación en Centroamérica del 6 de junio de 1986.

De la anterior lista se desprende que el marco de referencia conceptual en lo que se refiere a los principios rectores del procedimiento de Esquipulas es exactamente el mismo que utilizó Contadora. Por tanto, como ya dijimos al referirnos al marco conceptual de Contadora, los conceptos rectores serán los de paz, democracia y desarrollo⁵³. Todo el conjunto de reflexiones que se formularon para el análisis del marco conceptual de Contadora son válidas igualmente por lo que se refiere a los conceptos rectores de Esquipulas. Pero ello con una matización. Recordemos que el énfasis que Contadora había puesto sobre los asuntos relacionados con la seguridad nos llevaba a considerar que el concepto de paz de Contadora se encontraba más cerca del concepto de paz negativa entendida como ausencia de violencia que con el concepto de paz holística. El concepto de paz manejado por Esquipulas también se acerca más a la paz negativa pero por poner el énfasis en los aspectos políticos. En el texto del procedimiento de Esquipulas el acápite 11 referido a las negociaciones en materia de seguridad, verificación, control y limitación de armamento únicamente establece que los Estados centroamericanos proseguirán las negociaciones pero sin fijar un calendario para las mismas. Contrasta esta falta de concreción con el grado de precisión con el que se formulan los compromisos de tipo político.

Es en la dimensión de los conceptos auxiliares donde Esquipulas se aparta de Contadora y constituye una novedad. Tres fueron los conceptos auxiliares presentes en Esquipulas: simultaneidad, simetría y cronograma.

Simultaneidad.-

El concepto de simultaneidad constituye una aportación sustancial del texto de Esquipulas II. Sin embargo, fue uno de los conceptos que más problemas de interpretación dió durante la primera etapa de Esquipulas. En el texto del acuerdo de Esquipulas se afirmaba que los compromisos en materia de amnistía, cese del fuego, democratización, cese de la ayuda a las fuerzas irregulares o a los movimientos insurreccionales y no uso del territorio para

agredir a otros Estados entrarían a regir simultáneamente a los 90 días de la firma de Esquipulas. Es decir, se establecía que la simultaneidad se aplicaría en dos sentidos: a) todos los países cumplirían a la vez b) Los compromisos anteriormente citados se concebían como un todo armónico e indivisible: por medio de esta cláusula se rompía con el círculo vicioso que afectó a Contadora sobre qué era primero si la democratización o la pacificación. Pero este concepto de simultaneidad no se encontraba presente en la primera versión del Plan Arias que se presentó en febrero de 1987. En efecto, en el texto de febrero de 1987, si bien se concebían los compromisos como un todo armónico e indivisible, no se mencionaba que su cumplimiento tuviera que empezar a regir simultáneamente. En este aspecto, únicamente se establecía la obligación de cumplir los compromisos dentro de los plazos establecidos. Por tanto tal y como quedó establecido en el texto de agosto de 1987 la simultaneidad consistía en el cumplimiento al interior de los países de todo el paquete de compromisos y a nivel regional que todos los gobierno actuarían a la vez.

Pero este doble aspecto del concepto de simultaneidad generó una polémica durante la primera fase del acuerdo que se prolongaría más allá de estos 90 días. Los términos de la polémica fueron presentados por Nicaragua que entendía que el cumplimiento de los compromisos relativos a la promulgación de la ley de amnistía y la derogación del decreto que establecía la puesta en marcha del Estado de emergencia se condicionaban al cumplimiento por parte de dejar de prestar su territorio para las actividades de la Contra. En la interpretación nicaraguense, la simultaneidad aparecía unida a la idea de condicionalidad o reciprocidad. La argumentación nicaraguense alegaba que la condicionalidad o reciprocidad debía ser tomada en cuenta máxime cuando la condición que se esgrimía consistía en la aplicación de un principio de derecho internacional como es la prohibición del uso del territorio de un Estado para agredir a otro⁵⁴.

Las diferencias en torno a la interpretación del mismo, motivó la creación de una subcomisión de simultaneidad dependiente

de la Comisión Ejecutiva. Esta subcomisión en su primera sesión elaboró un documento titulado "La simultaneidad en el contexto del Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica"⁵⁵ en el que se acotaba el significado de la simultaneidad con arreglo a los siguientes matices:

En primer lugar, dar fuerza legal al cumplimiento simultáneo: "La simultaneidad es de naturaleza política y de carácter obligatorio".

En segundo término, la entrada en vigor simultáneamente de los compromisos no se refiere solo a los compromisos en un solo país, sino al conjunto de los compromisos a escala regional: "La simultaneidad se concibe al interior de un sistema equilibrado de cumplimiento de compromisos adquiridos por los estados centroamericanos, en los ámbitos interno e internacional, y que requiere de los gobiernos extraregionales.

Por último, la simultaneidad no implica condicionalidad o reciprocidad.

Tras esta acotación del concepto de simultaneidad, la Comisión Ejecutiva volvió a pronunciarse sobre el respecto ratificando el contenido del documento elaborado por la Subcomisión de Simultaneidad. Las dificultades sin embargo no desaparecieron. La cumbre presidencial de San José, celebrada en el mes de enero de 1988, dedicó algunos párrafos a la cuestión de la simultaneidad. En la Declaración de Alajuela estableció que: "Por no estar satisfecho enteramente el cumplimiento de los compromisos de Esquipulas II, se comprometen a satisfacer obligaciones incondicionales y unilaterales que obligan a los gobiernos a un cumplimiento total e inexcusable"⁵⁶.

La cumbre de S. José supuso la virtual eliminación del concepto de simultaneidad al decretarse que los compromisos tendrían que ser cumplidos de forma incondicional y unilateral por los gobiernos. Ello significó que en adelante cada gobierno debía cumplir con la parte del acuerdo que le tocaba sin tener en cuenta

lo que los otros gobiernos hacían. La simultaneidad sufrió una merma por cuanto desapareció una de las dos dimensiones que citábamos más arriba como presentes en el texto original de Esquipulas, esto es, la referida al cumplimiento de los compromisos por parte de los gobiernos de la región de forma simultánea. Quedó sin embargo la primera dimensión referida a la concepción de los compromisos como un todo armónico e indivisible. Pero esta dimensión de la simultaneidad ya se hayaba presente en otras iniciativas de paz mientras que la dimensión eliminada era uno de los aspectos que confería originalidad y seña de identidad al Procedimiento firmado en Esquipulas en agosto de 1987.

Simetría.-

La crisis centroamericana afecta a cada uno de los países del área. A través de la aplicación de este concepto, la tendencia a la ideologización acerca de qué país era el responsable de la crisis se ve mitigada. En este sentido, al establecerse que los compromisos afectan por igual a todos los países, se zanja la polémica que hacía recaer con exclusividad la responsabilidad en la génesis, desarrollo y resolución de la crisis bien en Nicaragua, bien en los Estados Unidos dependiendo de la posición ideológica de cada uno de los actores del conflicto. Esta salida pragmática evitó uno de los factores que obstaculizó Contadora al ser considerado por los países del Bloque de Tegucigalpa como favorable a las tesis Nicaraguenses. La idea de simetría puede ser precisada en el sentido de "simetría operativa". Con ello queremos aludir a que la distinción entre "fuerzas irregulares" y "movimientos insurreccionales", por otra parte herencia de Contadora, utilizada para designar a las oposiciones armadas en los casos de Nicaragua en el primer caso, y a las de El Salvador y Guatemala, en el segundo, significaba que implícitamente se consideraba que existían diferencias entre una y otra situación. Sin embargo, una vez reconocida la naturaleza diferente de estos fenómenos, en la práctica la única forma de operativizar y resolver el problema, esto es de desideologizarlo, consistía en aplicarles el mismo tratamiento. El recurso se reveló ingenioso como forma de superar

el problema en los primeros momentos. Posteriormente, se vería que la naturaleza radicalmente diferente de uno y otro caso daba como resultado que la desmovilización de las fuerzas irregulares efectivamente sí podía lograrse a través de mecanismos de concertación regional. Sin embargo, en el caso de los movimientos insurreccionales, las profundas raíces nacionales de los mismos fue la causa de que la dinámica de negociación regional no tuviera ninguna capacidad de influencia en su desmovilización y se viera sustituida por un proceso de negociación en la que el peso fundamental recaía en los actores nacionales de los conflictos internos en El Salvador y Guatemala.

Sin embargo conviene precisar que esta idea de simetría no se hallaba presente en el proyecto original del Plan Arias tal y como se planteó en febrero de 1987. Más arriba nos hemos referido al hecho de que tanto la exclusión de Nicaragua en la cita presidencial en la que fue propuesto, como el contenido de la Declaración "Una hora para la paz", no dejaba dudas en cuanto a una visión reduccionista de la crisis que responsabilizaba claramente a la subversión marxista leninista patrocinada por Nicaragua, Cuba y la Unión Soviética como el responsable único de la crisis centroamericana. A lo largo de los meses que transcurren entre febrero y agosto de 1987 esta concepción fue abandonada y dio paso a la postura pragmática de evitar la polémica mediante el establecimiento de que, más allá de la culpabilidad, a cada uno de los países le tocaba cumplir con los compromisos adquiridos. Este concepto de simetría contribuyó sin lugar a dudas a allanar los obstáculos que impidieron que se firmara el Acta de Contadora y permitió que durante la primera etapa tras la firma, los compromisos fueran cumplidos con un ritmo aceptable. Tras este primer periodo en el que la idea de simultaneidad permitió que cada país hiciera frente a sus compromisos sin sentirse sentado en el banquillo de los acusados, la historia de la posterior evolución del concepto se parece bastante a lo ocurrido con la Simultaneidad. La cumbre de Costa del Sol eliminó el concepto de simetría al establecer que el cumplimiento de los compromisos debía ser encarado por cada país de forma unilateral. A partir de entonces,

el concepto de simetría nunca más fue retomado lo que provocó que la actuación de Esquipulas pasara a focalizar su atención sobre la democratización de Nicaragua y la desmovilización de la contra en territorio hondureño.

Cronograma.-

La idea de acotar en el tiempo el plazo de cumplimiento de los compromisos ya se hallaba presente en otras iniciativas de pacificación previas a Esquipulas. Pero corresponde al texto firmado en Agosto de 1987 el enfatizar el calendario de cumplimiento de los compromisos hasta el punto de merecer un acápite propio en el Procedimiento de Guatemala en el que quedaban claramente establecidos los plazos temporales con un grado de precisión y claridad sin precedentes en las anteriores iniciativas de paz. Este calendario o cronograma establecía que:

- A los 90 días de la firma entrarán a regir simultáneamente en forma pública los compromisos relacionados con amnistía, cese del fuego, democratización, cese de la ayuda a las fuerzas irregulares o a los movimientos insurreccionales y no uso del territorio para agredir a otros Estados.
- A los 120 días de la firma, la Comisión Internacional de verificación y Seguimiento analizará el progreso en el cumplimiento de los acuerdos
- A los 150 días, los cinco Presidentes centroamericanos se reunirán y recibirán un informe de la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento y tomarán las decisiones pertinentes.

El grado de precisión como puede observarse era de tal magnitud que durante la primera fase de Esquipulas surgieron dos tipos de interpretaciones sobre como concebir los plazos temporales señalados: por un lado, en una interpretación estrecha no exenta de intencionalidad política, la administración Reagan sostuvo que los primeros 90 días marcaban un límite dentro del cual los

compromisos adquiridos tenían que estar plenamente vigentes. De este modo, si los compromisos no estaban cumplidos el día 5 de noviembre, se podría certificar que el acuerdo había fracasado. En contraposición a esta interpretación, los cinco países centroamericanos le adscribían a la fecha del 5 de noviembre el significado de un punto de partida y no de llegada. Los primeros 90 días se concebían desde la óptica centroamericana como una fase en la que se tenían que implementar las medidas necesarias para que a partir de la mismas los acuerdos pudieran ser realidad⁵⁷.

La Subcomisión de simultaneidad resolvió que se tenía que establecer una distinción entre los compromisos de acuerdo a su naturaleza, en dos grupos: de un lado, aquellos que se pueden realizar en un solo acto, como por ejemplo, la promulgación de la ley de amnistía, el cese de la ayuda a fuerzas irregulares y movimientos insurreccionales, la promulgación de leyes que aseguren la libertad de expresión y de asociación o la derogación del Estado de Emergencia. De otro, se encuentran los compromisos que para realizarse implican necesariamente un proceso acumulativo de medidas que conduzcan a su entrada en vigor, como por ejemplo, el cese al fuego, el no uso del territorio para agredir a otros Estados o el perfeccionamiento de los sistemas democráticos⁵⁸.

A partir de esta distinción, la Subcomisión estableció que el plazo de los primeros 90 días es en el que se producirán los avances en actos y mecanismos que permitirán las condiciones para que el 5 de Noviembre se inicie un cumplimiento simultáneo de los compromisos resolviendo los que necesiten un solo Acto en esa fecha o antes y los que pertenecen a un proceso de manera que este sea iniciado de manera inequívoca.

Al igual que ocurrió por lo que se refiere a los conceptos de simetría y simultaneidad, la Cumbre de S. José eliminó el concepto de "calendarización" al establecer que el cumplimiento de los compromisos pendientes se debía realizar de forma inmediata pero sin especificar cuál era la magnitud en términos concretos

(días, semanas) de esa inmediatez. Sin embargo, el concepto de cronograma tuvo mejor suerte que los anteriores puesto que tras el retroceso en el ritmo de puesta en práctica de los acuerdos que se vivió durante el año 1988, la cumbre de Costa del Sol volvió a revivir el cronograma al señalar un plazo de 90 días para que se elaborara un Plan de desmovilización de la Contra. A partir de esta cumbre, el cronograma vuelve a estar presente en el desarrollo del proceso negociador. Así, fue la "calendarización" del proceso la única seña de identidad que prevaleció del diseño original de Agosto de 1987 puesto que tanto la simetría como la simultaneidad solo estuvieron vigentes durante la primera y segunda fases de Esquipulas II.

3) Los mecanismos operativos del proceso de Esquipulas.

En el texto del Procedimiento se establece que para la implementación de las tareas demandadas por el proceso de pacificación se crearían las siguientes instituciones o mecanismos operativos: la Cumbre Presidencial, la Comisión ejecutiva, las Comisiones Nacionales de Reconciliación y la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento.

La Comisión Ejecutiva.-

Esta instancia es el órgano central del Procedimiento. Su misión fundamental consiste en la conducción política general del acuerdo así como ser la responsable de la operacionalización de las decisiones tomadas por los presidentes en las Cumbres. Su composición está formada por los cinco cancilleres de los países centroamericanos. En el ejercicio de su función primordial ejecutiva, la Comisión Ejecutiva también realiza tareas de coordinación entre las instancias de ámbito nacional (gobiernos y Comisiones Nacionales de Reconciliación y la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento).

Las Comisiones Nacionales de Reconciliación.-

La importancia que dentro de la filosofía del Procedimiento se le adscribió a la solución de los conflictos nacionales como paso previo para la pacificación en el ámbito regional tiene su expresión institucional en las Comisiones Nacionales de Reconciliación. Su ámbito de actuación es el nacional: en cada país centroamericano en el que la situación de conflicto interno lo hiciera conveniente se procedería a la creación de una CNR. Sus funciones consistían en la verificación del cumplimiento de los compromisos adquiridos en materia de cese el fuego, democratización y elecciones libres así como constatar la vigencia real del proceso de reconciliación nacional y el respeto irrestricto de todos los derechos civiles y públicos. Estas comisiones estaban integradas por representantes gubernamentales, de la Conferencia Episcopal, de los partidos políticos de oposición más un ciudadano notable independiente.

La Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento.-

Esta Comisión tenía como función la Verificación del grado de cumplimiento de los compromisos contraídos por los cinco gobiernos centroamericanos. Su composición estaba conformada por los Secretarios Generales de la OEA y la ONU, los cancilleres de los cinco países del Istmo, los cancilleres del Grupo de Contadora y los cancilleres del Grupo de Apoyo.

3.1) El desarrollo institucional.

Así como cuando nos referíamos al marco conceptual del Procedimiento distinguimos distintas etapas en su desarrollo, igualmente es posible distinguir a lo largo del proceso negociador distintos momentos en los que los mecanismos institucionales anteriormente descritos experimentan importantes modificaciones.

En la primera etapa que abarca hasta la cumbre de S. José, celebrada en Enero de 1988, el orden jerárquico y las relaciones entre la CIVS y la Comisión Ejecutiva despertó polémica. Las posiciones entre las que se entabló consistieron en los gobiernos

que defendían que la CIVS debía quedar subordinada a la Comisión Ejecutiva frente a aquellos gobiernos que sostenían que son dos órganos que dependían por igual de la Cumbre Presidencial, con funciones claramente definidas en el texto del Procedimientos y de carácter complementario. La resolución de la polémica se realizó en el sentido del segundo criterio.

Un aspecto que igualmente fue objeto de debate en esta etapa inicial de desarrollo del organigrama del Procedimiento fue el del solapamiento entre la CIVS y la Comisión de Asuntos para la Seguridad de Contadora. La superposición entre ambas instancias venía establecida al contemplarse en el texto firmado por los cinco presidentes que el grupo de Contadora tendría competencias en materia de seguridad, verificación y control. Como veremos más adelante, esta dualidad de competencias se resolvería cuando a partir de la Cumbre de S. José se decidiera eliminar las funciones de la CIVS vaciándola de competencias.

La CIVS procedió a la creación de organismos técnicos de apoyo como la Subcomisión de representantes Ad Hoc, encargada de preparar los trabajos de la CIVS y de sugerir otros organismos de apoyo como fue el caso de la petición a la ONU y la OEA de que enviaran una comisión técnica a la región para estudiar las necesidades de verificación.

La Comisión Ejecutiva generó como organismos técnicos la Subcomisión de estudios sobre la Simultaneidad, la Subcomisión de Textos, la Subcomisión de Refugiados, la Subcomisión de Asuntos socioeconómicos y la Comisión Regional de Refugiados y Desplazados.

Por último las Comisiones Nacionales de Reconciliación crearon Comisiones de ámbito departamental y otras de apoyo técnico.

La Cumbre de S. José marcó un cambio importante en el desarrollo institucional de Esquipulas. Previo a la cumbre, la CIVS enfrentó serios problemas que le impidieron la realización de la

verificación in situ. Estos problemas empezaban a evidenciar los que posteriormente se confirmaron en la cumbre: la fuerte oposición que la fiscalización internacional de los compromisos enfrentaba por parte de los gobiernos de Honduras y El Salvador. Además, como ya mencionamos más arriba, el informe de la CIVS no contó con el agrado de algunos gobiernos que cuestionaron su parcialidad en beneficio de Nicaragua. Los presidentes deciden en su Declaración, al término de la cumbre, que las funciones de Verificación se le retirarían a la CIVS y pasarían a ser desempeñadas por la Comisión Ejecutiva consignándose, además, que a las CNR les cabrían tareas de verificación en dos compromisos no contemplados en el texto original: el no uso del territorio para agredir a otro Estado y el cese de la ayuda a los grupos irregulares. Por tanto, el organigrama se modifica al quedar la Comisión Ejecutiva como único órgano responsable ante la reunión de presidentes.

A partir de este momento la puesta en marcha de los mecanismos institucionales para la verificación ocuparon la atención de los cancilleres centroamericanos y fueron la causa que motivó buena parte del proceso de desarrollo institucional del Procedimiento de Guatemala.

Durante el año 1988 la Comisión Ejecutiva abordará en dos ocasiones, en el curso de la IV y V Reunión de este organismo, cómo ocuparse de las tareas de verificación y seguimiento que la cumbre presidencial le había encargado. Durante la V Reunión, acordó solicitar a través del Secretario General de Naciones Unidas la colaboración de un Grupo Técnico Auxiliar integrado por personal especializado de los gobiernos de Canadá, España y la República Federal de Alemania. Este Grupo Técnico dependería de la Comisión Ejecutiva y tendría como misión fundamental el ocuparse que se cumplieran los compromisos de no uso del territorio para agredir a otros Estados y del cese del tráfico de armas con destino a los insurgentes salvadoreños. En la misma Reunión, los cinco cancilleres introdujeron una cláusula por la que tanto éste como el resto de los acuerdos tomados quedaban pendientes de posterior ratificación. Una nueva reunión de la Comisión Ejecutiva que tuvo

lugar en los días inmediatamente anteriores a la cumbre de Costa del Sol acordó enviar una carta al Secretario General de la ONU en la que se le solicita con carácter urgente la formalización de la misión internacional con la participación de Canadá, España y Alemania. Finalmente la ratificación no se produjo hasta la cumbre de Tela en Agosto de 1989 cuando Honduras accedió a levantar el veto para que la Comisión Técnica, denominada ONUCA, pudiera ingresar a su territorio.

Entre las cumbres de Costa del Sol y la de Tela, se celebró la VIII reunión de la Comisión Ejecutiva en S. José durante el mes de marzo de 1989. Junto al tema de la Verificación internacional, el segundo encargo que recibió la Comisión Ejecutiva será el de ocuparse de la desmovilización de la contra. En este sentido, se convino en la creación de una Comisión, integrada por los vicescancilleres que tendría como tarea la elaboración de un plan conjunto para la desmovilización de la contra que presentarían a los presidentes centroamericanos en la próxima cumbre. Asimismo, se completó el organigrama del Procedimiento al añadirse dos comisiones. Una de ellas tenía por misión la elaboración de un acuerdo de cooperación para la erradicación del tráfico ilícito de drogas. La segunda se denominó Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo formada por un miembro propietario y un suplente y los asesores correspondientes, designados por cada uno de los gobiernos del área entre las autoridades que en cada país tuvieran a su cargo los asuntos que conocerá la Comisión.

El segundo ciclo de Esquipulas que comprende las cumbres de Montelimar, Antigua y Puntarenas afectó al desarrollo institucional del Procedimiento al incorporar instancias que desarrollarían los compromisos en materia económica. Así, la cumbre de Antigua creó la Comisión Económica y Financiera como instancia de coordinación y seguimiento del PAECA. Esta Comisión estaba integrada por los ministros de los respectivos gabinetes económicos.

Una vez que se puso en marcha el mecanismo de verificación de ONUCA, se produjo un deslinde entre la verificación de los compromisos en materia de seguridad y los relativos a asuntos políticos. Los primeros serían competencia de ONUCA. Los segundos, serían asumidos por la Comisión Ejecutiva. Sin embargo este proceso no está exento de tensiones puesto que algunos gobiernos centroamericanos siguen experimentando recelo y desconfianza ante la fiscalización internacional. Una prueba de la anterior observación la tenemos en las difíciles relaciones que se establecieron entre la Comisión Ejecutiva y la ONUCA. Expresión de ello fue la recomendación que planteó la Comisión Ejecutiva en su X reunión celebrada en Honduras en octubre de 1990. En esta ocasión acordó recomendar a los presidentes centroamericanos que en la próxima cumbre, ratificasen las funciones que le fueron asignadas de manera exclusiva en el marco del Proceso de Esquipulas, para que el ámbito de sus funciones se distinguiese claramente de otras instancias o foros políticos regionales, y se evitaran así duplicaciones que obstaculizasen el pleno cumplimiento de los Acuerdos de Esquipulas.

Igualmente en dicha reunión y para facilitar las labores de verificación de los compromisos políticos, que le correspondían conforme al proceso de Esquipulas, la Comisión Ejecutiva acordó integrar una Subcomisión de Verificación que tendría el encargo de analizar el cumplimiento de estos compromisos en todos los países del área y presentar un informe en las reuniones de la Comisión. Sin embargo la operatividad de dicha Subcomisión se reveló escasa. Ante esta situación, los presidentes centroamericanos en la Declaración de Puntarenas acordaron la creación de un Comité de Verificación de los compromisos de naturaleza política adoptados en el proceso de Esquipulas. Este Comité estaría integrado por ciudadanos centroamericanos de reconocida independencia, idoneidad y prestigio nombrados por las Comisiones nacionales de Reconciliación. Asimismo el Comité podría contar con el apoyo y la asesoría de la Secretaría General de la OEA⁵⁹.

Finalmente, la cumbre de Puntarenas acordó sistematizar y fortalecer el mecanismo institucional de las cumbres presidenciales estableciendo que las reuniones presidenciales se llevarían a cabo cada semestre, en los meses de junio y diciembre. Serían precedidas de una reunión preparatoria de la Comisión Ejecutiva y de los Ministros responsables de la Integración y el Desarrollo Regional, a la que asistirían Ministros y Autoridades responsables de otras áreas gubernamentales, según se requiriera para el desarrollo de la agenda de las cumbres. El país sede de la cumbre asumiría la Secretaría de la misma, por medio de su Ministerio de Relaciones Exteriores en el semestre posterior a la misma a fin de facilitar el análisis y difusión de documentos y relaciones con terceros países y organizaciones internacionales. En este sentido, el país sede sería el portavoz de Centroamérica en el periodo semestral que le correspondiese. La rotación de las siguientes sedes sería:

Enero-Junio 1991	Costa Rica
Julio-Diciembre 1991	El Salvador
Enero-Junio 1992	Honduras
Julio-Diciembre 1992	Nicaragua
Enero-Junio 1993	Guatemala

Una vez glosada cual fue la evolución que siguió el desarrollo institucional del Procedimiento de Guatemala, conviene detenerse a realizar una evaluación de la eficiencia que cada mecanismo operativo exhibió en el cumplimiento de las funciones que les fueron adjudicadas⁶⁰.

En el diseño original, las CNR expresaban el reconocimiento de que la crisis centroamericana se había desencadenado por factores endógenos y autóctonos que respondían a la dinámica de cada una de las formaciones sociales centroamericanas. Las CNR fueron concebidas como el mecanismo a través del cual la sociedad civil participaba y hacía suyo el esfuerzo de paz que había surgido de la voluntad de cada uno de los gobiernos centroamericanos. Hasta la cumbre de S. José el desempeño y dinamismo de las CNR, más allá de las diferencias entre países, fue en términos globales

aceptable. Sin embargo, a partir de este momento, las redefiniciones que como hemos visto se fueron produciendo y dando lugar a que el Procedimiento de Guatemala se fuera apartando de su diseño original, afectaron a las CNR en el sentido de convertirlas en instituciones vacías de contenido y con nula capacidad operativa. En El Salvador la comisión se desintegró, en Nicaragua no ha desempeñado ningún papel ni en el proceso de diálogo con la contra ni en el diálogo político, en Costa Rica la no expresión violenta de las divisiones al interior de la sociedad ha motivado que la Comisión sea un objeto meramente decorativo y en Honduras ha servido para vehicular el diálogo nacional. La excepción a esta tónica general la constituye Guatemala en donde la CNR ha desempeñado una labor mediadora que ha propiciado diversas rondas de diálogo entre la URNG y distintos interlocutores sociales y políticos, que culminó en un encuentro entre el gobierno y la guerrilla. La experiencia guatemalteca ha sido sin duda un ejemplo en el que el diseño original se cumplió en parte gracias a la cerrazón del gobierno y de las Fuerzas Armadas al diálogo directo con los insurgentes. Ante esto, la CNR reaccionó impulsando una estrategia consistente en extraer apoyos de la sociedad civil a favor del diálogo y de este modo aislar a las posturas intransigentes y obligarlas a negociar.

Igualmente, la segunda gran tarea que junto con impulsar la reconciliación nacional les correspondía a las CNR, esto es, la Verificación de los compromisos en materia política, tampoco ha sido cubierta. Es significativo que la última cumbre presidencial de Puntarenas recoja un acuerdo para crear una instancia verificadora de los compromisos políticos aparte de la CNR y en la que ésta únicamente tendrá el papel de presentar el nombre de los candidatos que aspiren a conformar este nuevo mecanismo verificador.

Varios son los factores que se pueden apuntar como responsables del fracaso de las CNR: escasez de recursos materiales o carencia de una visión regional que las llevara a coordinarse y compartir experiencias. Pero por encima de todas ellas sobresale

una que tiene que ver con la propia filosofía que motivó su creación: la ausencia de los grupos que practican la lucha armada. Si las CNR querían ser la instancia de conexión, el espacio institucional en el que la sociedad civil se incorporara a los esfuerzos de paz, el que una porción altamente significativa de la sociedad civil se viera excluida no podía menos que afectar negativamente, como de hecho lo hizo, a la capacidad operativa y a la significación de las CNR. Además hay que tener en cuenta que fue precisamente el carácter excluyente de los regímenes centroamericanos el que motivó que la sociedad civil tuviera que recurrir a las armas para forzar la apertura del mismo. A lo largo de los ochenta la celebración de actos electorales, en condiciones tales que no permiten calificarlas como de plenamente competitivos, supone tímidos intentos de apertura del sistema político que sin embargo siguen dejando fuera e ignorando a amplios sectores de la sociedad civil. La representatividad de estos grupos políticos en la ficción democrática que se implementa en la década de los ochenta queda desenmascarada cuando llega la hora de negociar y los gobiernos buscan directamente a las guerrillas sin intermediarios.

El desempeño de la Comisión Ejecutiva ha sido correcto en lo que a las funciones de gestión se refiere. Durante los periodos de estancamiento su actividad ha permitido que el Proceso negociador continuara. Un ejemplo lo tenemos cuando a partir de la cumbre de Costa del Sol se le dió el encargo de elaborar el Plan Conjunto de desmovilización de la contra. Meses antes de que la voluntad política diera luz verde al texto éste se encontraba ya terminado. Por tanto los fallos de la comisión se debieron más a factores políticos, puesto que los puramente técnicos funcionaron bien. No ocurrió así con las funciones de verificación que al decidir los presidentes eliminar a la CIVS pasaron a ser competencia de la Comisión Ejecutiva. Pero los problemas de la Verificación más que ser responsabilidad de la Comisión Ejecutiva, son responsabilidad de la escasa voluntad política de encarar este tema así como de la dificultad de sobrecargar a una instancia gestora con otra labor como es la de verificación.

De todos los mecanismos operativos presentes en el diseño original del Procedimiento de Guatemala fue la CIVS la instancia que primero fue eliminada. Y paradójicamente fue eliminada no tanto por mal funcionamiento sino más bien por cumplir con independencia e imparcialidad su cometido de verificación. El informe que presentó la CIVS ante la cumbre de S. José aunque en su momento fue calificado por los presidentes como no satisfactorio sin embargo hoy, con la perspectiva que da el paso del tiempo hay que reconocer que fue ecuánime y ajustado a la realidad. La centroamericanización que a partir de la cumbre de S. José vivió el proceso negociador de Esquipulas motivó que la presencia internacional para verificar el cumplimiento de los compromisos se mantuviera congelada. Esta situación solo se rompe cuando la ONUCA y la CIAV verificaron el proceso de desmovilización de la contra. Pero la verificación de los compromisos en materia política continuó (y continúa en la actualidad) aún bajo la responsabilidad de los cinco países del Itsmo. La centroamericanización del proceso trajo consigo elementos positivos pero también provocó una situación negativa como fue la de que los países centroamericanos se constituyeran a la vez en juez y parte lo que afectó a la credibilidad del proceso.

Finalmente la cumbre presidencial se ha revelado como una instancia útil para la elaboración del consenso y como mecanismo de desescalada de los conflictos. También es cierto que de las tres dimensiones presentes en la crisis centroamericana, su mayor utilidad para aliviar las tensiones se ha referido a las dimensiones regional e internacional. Su utilidad para contribuir a una solución negociada de los conflictos nacionales ha sido muy escasa. La única excepción la constituyó el conflicto civil nicaraguense y ello debido a las características propias del mismo que lo diferencian de los casos de El Salvador y Guatemala⁶¹. Sin lugar a dudas el mayor peso de los elementos regionales e internacionales en la guerra que durante ocho años enfrentó al gobierno sandinista con la contra y el carácter de fuerza mercenaria de ésta son las razones por las que la cumbre presidencial si jugó un papel en la reintegración de la contra a la vida civil.

Asimismo el modus operandi consensual de este mecanismo tuvo el efecto positivo de generar soluciones creativas y ampliar los espacios para la negociación. Pero también trajo consigo estancamientos, puesto que esta forma de trabajo traía consigo el derecho de veto de cualquiera de los estados centroamericanos. Los impasses a que dio lugar el derecho de veto se vieron agravados al eliminarse la posibilidad de la verificación internacional.

NOTAS

1.El general Paul Gorman calificó a la contra como una fuerza de incursión fronteriza (cross-border raiding force) cuya capacidad operativa se limitaba a asestar ataques torpes sobre objetivos fijos y sangrientas emboscadas.

Por otra parte, según los cálculos de los estrategas de la guerra de baja intensidad, para que una fuerza irregular tenga posibilidades de éxito en su lucha debe estar en relación 10:1 (diez soldados por cada guerrillero). Basado en esta teoría, el coronel Rod Paschall en un artículo publicado en la revista del U.S. Army War College sostenía que las perspectivas de la contra eran mínimas si se tenía en cuenta que la relación de fuerzas era de 16:1.

Tomado de Gutman R. Banana Diplomacy. The making of American Policy in Nicaragua 1981-1987, Simon and Schuter, New York, 1988, págs. 304 y 310.

2.Cifras tomadas de Centroamérica en cifras, IICA-FLACSO, S. José, 1991, págs. 206 y 213.

3.Benítez Manaut R. La teoría militar y la guerra en El Salvador, UCA editores, S. Salvador, 1989.

4.Véase el capítulo séptimo.

5.Véase capítulo séptimo.

6.En la última semana de noviembre de 1986 el periódico Washington Post publicó una serie de informaciones en las que revelaba la turbias conexiones del escándalo.

7.Durante el mes de enero de 1987 el Representante Especial del Presidente de los Estados Unidos para Centroamérica, Philip Habib emprende una ofensiva diplomática por Centroamérica, Los países del Grupo de Apoyo y Europa con el objeto de lanzar una propuesta de paz del gobierno norteamericano

8.Un análisis del cambio de política exterior de Costa Rica al pasar de una Administración a otra se encuentra en Rojas Aravena F. Costa Rica: Política exterior y crisis centroamericana, U. Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, Heredia, 1990.

9.El 8 de mayo de 1986 día de la toma de posesión de Oscar Arias el recién electo presidente hizo un llamamiento para constituir una "alianza para la defensa de la democracia y la libertad". La alianza constituía un instrumento para aislar a Nicaragua como se puso de manifiesto cuando Arias intentó sin éxito que los países de contadora presente en la toma de posesión firmaran un documento que reclamara la democratización de régimen sandinista.

10.En aquella visita Arias se entrevistó además de con el propio presidente norteamericano con altos funcionarios de la

Administración Reagan, en concreto con W. Casey, O. North, E. Abrams y con el vicepresidente Bush.

11. Esta información procede del relato elaborado por el embajador de Costa Rica en los Estados Unidos en aquellas fechas. Es difícil comprobar la verosimilitud de esta afirmación dada la imposibilidad de contrastación de lo que fue una conversación a puerta cerrada. Sin embargo estimamos de la mayor utilidad este tip de testimonios de los actores implicados. Desgraciadamente son menos frecuentes de los que sería de desear. Por ello y con las reservas expuestas los utilizamos siempre que existen. De ahí que determinados hechos estén relatados con mayor porlijidad que otros en función de la disponibilidad de fuentes. Véase Fernández G. El desafío de la paz en Centroamérica, Ed. Costa Rica, S. José, 1989.

12. Fernández G. op. cit. pag. 78.

13. Realmente resulta difícil esclarecer el contexto previo a la formulación del Plan Arias en la reunión del 15 de febrero de 1987. La dificultad estriba en que existen varias versiones sobre los contactos que se dieron entre funcionarios de la cancillería costarricense con miembros de la administración Reagan entre noviembre de 1986 y enero de 1987. En cualquier caso y aunque resulte difícil establecer cual de las dos administraciones llevaba la iniciativa, de lo que no existen dudas es de la coincidencia de posiciones previas a la reunión de febrero y que podrían sintetizarse en proponer a Nicaragua la apertura de negociaciones con la contra que desembocarían en la disolución del parlamento nicaragüense y la convocatoria a elecciones. como contrapartida los Estados unidos se comprometían a la suspensión de la financiación a la contra. Véase:

Revista Envío N. 70, Instituto Histórico Centroamericano, Managua, abril 1987.

Fernández G., op. cit., págs. 15-82.

Sojo Obando C. Juez y parte: Costa Rica en Esquipulas, 1988-1989, Documento de análisis N. 9, CEPAS, S. José, 1990, pag. 8.

14. Córdova Macías R. y Benítez Manaut R. (comps.) La paz en Centroamérica. Expediente de Documentos Fundamentales 1979-1989, CIIH-UNAM, México, 1989, pág. 317-321.

15. citar del libro de Benítez Manaut

16. Sojo C., op. cit, págs. 8-11.

17. Fernández Guido El desafío de la paz en Centroamérica. Ed. Costa Rica, S. José, 1989, pag. 78.

William Goodfellow, director del Centro Político Internacional con sede en Washington, señaló que el gobierno norteamericano se opone a los siguientes puntos:

-Acordar el cese del fuego solamente despues de negociaciones del gobierno nicaragüense y la contrarrevolución. La oposición

política interna nicaragüense no puede sustituir a los contrarrevolucionarios.

-Lograr que las nuevas elecciones en Nicaragua sean cuanto antes y no en los plazos establecidos en la Constitución de Nicaragua.

-Evitar las dificultades que afrontaría El Salvador (como efecto de la amnistía general) y Honduras (por prestar su territorio a los contrarrevolucionarios).

-Conseguir que nuevamente el Bloque de Tegucigalpa promueva la marginación de Contadora y el grupo de Apoyo del proceso centroamericano.

Véase: Envío de abril de 1987 N. 70.

18. Fernández Guido op. cit.

19. La declaración se emitió el día 13 de marzo de 1987 tras una reunión de los ministros de Relaciones Exteriores de Contadora y Grupo de Apoyo.

20. La reunión cumbre de presidentes centroamericanos acordada en la reunión de s. José de febrero de 1987 y prevista para mayo, sufrió un aplazamiento para el mes de junio.

21. Filtraciones periodísticas recogieron parte de la conversación entre Philib Habib y Napoleón Duarte en la que queda de manifiesto las presiones norteamericanas. Véase: Revista Envío N.73, Instituto Histórico Centroamericano, Managua, julio 1987.

22. Ortiz Taboada M. y Flores Olea V. Relación de Contadora, FCE, México, 1988, pág. 253.

23. Córdova Macías R. y Benítez Manaut R. (comps.) op. cit. pág. 335.

24. Fernández Guido op. cit.

25. Fernández Guido op. cit. pag 140.

26. A que obedece este cambio de énfasis desde lo político hacia lo económico así como sus implicaciones es una cuestión de la que nos ocupamos más adelante.

27. El tratamiento de las negociaciones entre los gobiernos que enfrentan movimientos insurgentes o fuerzas irregulares se produce en el capítulo séptimo.

28. La composición de la CNR fue la siguiente:

Representantes gubernamentales: Vicepresidente Rodolfo Castillo Claramount (propietario), Ricardo González Camacho (suplente).

Ciudadano Notable: Dr. Alvaro Magaña (propietario), Dr. Guillermo Trabanino (suplente).

Representante de la Iglesia: Monseñor Marcos René Revelo (propietario), Monseñor Gregorio Rosa Chávez (suplente).

Representantes de partidos políticos: Lic. alfreso Cristiani (propietario), Dr. Mario Reni Roldán (suplente).

29. Una evaluación detallada del grado de cumplimiento de los compromisos en cada país se encuentra en Gomáriz E. (comp) Esquipulas II: Balance de una esperanza, FLACSO-UPAZ-CSUCA, S. José, 1988.

30. Rojas Aravena F. Política exterior de la Administración Arias Sanchez, Cuadernos de Ciencias Sociales N. 29, FLACSO, S. José, 1990, pag. 70. Esta modificación de los borradores hasta la versión definitiva se debió a presiones del Canciller costarricense Rodrigo madrigal Nieto.

31. Córdoba macías R. y Benítez Manaut R. (comps.) op. cit.

32. Córdoba Macías R. y Benítez Manaut R. op. cit.

33. Córdoba Macías R. y Benítez manaut R. (comps.) op. cit. pág. 368.

34. Rojas Aravena F. op. cit.

35. Opazo Bernales A. y Fernández R. Esquipulas II: Una tarea pendiente, EDUCA, S. José, 1990.

36. Opazo Bernales A. y Fernández R. op. cit.

37. Opazo Bernales A. y Fernández R. op. cit.

38. Rojas Aravena F. op. cit.

39. Además de estos acuerdos se tomaron otros referidos a solicitar el apoyo de la Comunidad Europea al proceso de recuperación socioeconómica, la creación de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo y el inicio de conversaciones destinadas a promover un Acuerdo Regional para la erradicación del tráfico ilegal de drogas.

40. Opazo Bernales A. y Fernández R. op. cit.

41. Rojas Aravena F. op. cit.

42. Córdoba Macías R. y Benítez Manaut R. (comps.) op. cit. pág. 449.

43. En otro capítulo nos referimos mpás extensamente a la resolución del conflicto interno en Nicaragua. Baste decir que la complicación se refiere a la entrada en las negociaciones de un tercer actor que transforma la mesa en tres bandas: Contras-EPS-Gobierno de la UNO.

44. "Declaración de S. Isidro coronado" en Boletín CECARI, México, enero 1990.

45. "Declaración de Puntarenas" en Centroamérica HOY, CSUCAPAX, S. José, Enero 1990.

46.El "Acuerdo de Ginebra" firmado en abril de 1990 se analiza cuando tratamos la negociación en El Salvador.

47."Declaracion de Montelimar" en Centroamérica HOY, CSUCAPAx, S. José, Mayo 1990.

48.La ola conservadora en Centroamérica se inaugura con el triunfo de Alfredo Cristiani en El Salvador en las elecciones celebradas en marzo de 1989. El marca el inicio que se completaría con las elecciones de Violeta Chamorro (1990), Rafael Leonardo Callejas (1990), Jorge Serrano Elías (1991).

49.DECIR EN EL TEXTO QUE PANAMA PASABA DE MEDIADOR A CENTROAMERICANIZARSE

50. que contiene los siguientes puntos:

- I. Nuevo Marco Jurídico y Operativo de la Integración.
- II. Programa de Infraestructura e Integración Comercial.
- III. Coordinación Regional para la Promoción del Comercio Exterior.
- IV. Participación Activa de los sectores sociales.
- V. Política de Reconversión Industrial.
- VI. Democratización Económica de las Empresas del Estado.
- VII. Coordinación de Política agrícola.
- VIII. Política Regional en Ciencia y Teconología.
- IX. Coordinación en los Programas de Ajuste Económico.
- X. Programas de Compensación Social al Ajuste Económico.
- XI. Foro de consulta sobre la Deuda Externa y Cooperación Financiera Internacional

El PAECA en si mismo contiene una serie de mecanismos operativos así como una calendarización propia. El carácter económico del mismo nos leva a no analizarlo.

Centroamérica Hoy, CSUCAPAX, S. José, julio 1990.

51.Centroamérica Hoy, CSUCAPAX, S. José, mayo 1990.

52.Centroamérica Hoy, CSUCAPAX, agosto 1990.

53. La distinción entre conceptos rectores y conceptos auxiliares aparece en Rojas Aravena F. pag. 182.

Por conceptos rectores se entiende aquellas ideas fuerza sobre las que se construye el plan de paz. Para operacionalizarse necesitan del concurso de los conceptos auxiliares consistentes en criterios ejecutivos que permiten su implementación en la práctica.

54.Gomáriz E. op. cit.

55.Gomáriz E. op. cit.

56.Córdova Macías R. y Benítez Manaut R. (comps.) op. cit.

57. Gomáriz E. op. cit.

58. Gomáriz E. op. cit.

59. Véase "Declaración de Puntarenas".

60. Una evaluación se encuentra en Rojas Aravena F. op. cit.

61. Véase la parte de introducción en el marco teórico.

CAPITULO SEPTIMO: LA NEGOCIACION EN LOS CONFLICTOS NACIONALES

Abordamos en este capítulo el análisis de los procesos de negociación entre los gobiernos que se han enfrentado y se enfrentan en la actualidad con organizaciones político-militares, comenzando con el caso nacional de El Salvador para a continuación ocuparnos de Guatemala y finalizar con Nicaragua.

1) La negociación en la guerra civil salvadoreña.

A lo largo de los doce años de guerra civil en El Salvador, el balance cuantitativo del proceso negociador arroja los siguientes resultados: 16 encuentros entre el FMLN y el gobierno de El Salvador, 29 propuestas de negociación (8 gubernamentales y 24 insurgentes) y 8 acuerdos¹.

En el transcurrir de la negociación hay que distinguir dos momentos, el primero, se refiere a las rondas de diálogo sostenidas por el FMLN con el gobierno democratacristiano de Napoleón Duarte; el segundo, comprende el proceso de negociación con el gobierno de Alfredo Cristiani.

1.1) La negociación con el gobierno democrata-cristiano (1984-1987).

Durante el mandato del presidente Napoleón Duarte, se asistió a dos ciclos negociadores: el ciclo de La Palma (octubre-noviembre 1984) y el ciclo de San Salvador (octubre 1987)².

El ciclo de La Palma (octubre-noviembre 1984).

En este ciclo se produjeron dos reuniones de diálogo. La primera tuvo lugar en la localidad salvadoreña de La Palma el 15 de octubre de 1984. Este encuentro tuvo el valor de ser el primero que se celebraba entre ambos contendientes en los más de cuatro años de guerra que hasta esa fecha habían transcurrido.

El acuerdo al que se llegó en esta primera ronda de diálogo fue la creación de una comisión mixta o mecanismo mixto cuya finalidad consistiría en :

- Estudiar los planteamientos y propuestas presentados por ambas delegaciones en esta reunión.
- Desarrollar los mecanismos convenientes para incorporar a todos los sectores de la vida nacional en la búsqueda de la paz.
- Estudiar las medidas que posibilitaran la humanización del conflicto armado.
- Tratar todos aquellos aspectos que condujeran a la consecución de la paz en el menor tiempo posible.

La segunda ronda de diálogo tuvo lugar en Ayagualo el 30 de noviembre de 1984. En esta ocasión, ambas partes presentaron propuestas concretas sobre las que iniciar las discusiones. El FDR- FMLN presentó sus demandas en un documento titulado "Propuesta Global para la Solución Política Negociada y la Paz"³ que, en síntesis, venía a plantear, lo siguiente:

- El logro de la paz solo podía conseguirse atacando las raíces que han provocado la guerra: la injusticia y la ausencia de democracia. Por consiguiente, las causas que empujaron a la lucha armada, aún seguían vigentes.
- A la permanencia de las causas originales que desataron la guerra había que sumar una serie de factores nuevos engendrados por el estado de guerra generalizado que vivía El Salvador. Estas nuevas realidades no podían ignorarse si se quería afrontar, realmente y con garantías de alcanzar resultados efectivos, el camino de la solución política. Los insurgentes resumían este cúmulo de nuevas realidades en la existencia de una situación de dualidad de poderes que

anulaba la posibilidad de generar un consenso político nacional. A lo anterior, se sumaba la sistemática violación de los derechos humanos así como un severo agravamiento de las condiciones de vida de la población.

- El FDR-FMLN explicitó su rechazo a soluciones que se basaran en la absolutización del ordenamiento constitucional así como a las que contemplasen el sometimiento de las organizaciones populares a los poderes establecidos.⁴

Por su parte, la propuesta que el Gobierno de El Salvador llevó a la mesa de negociaciones en la reunión de La Palma, partía de la afirmación de que la situación de El Salvador había experimentado a partir del año 1979 un profundo proceso de cambio concretado en la existencia de un sistema democrático y en una significativa reducción de las violaciones a los derechos humanos. En consecuencia, ya no existían causas que justificaran la lucha armada. La oferta gubernamental proponía poner fin al esquema de violencia mediante la incorporación al proceso democrático de los grupos alzados en armas. Los dos ejes que definían el proceso democrático eran el ordenamiento constitucional vigente, que se constituía en límite y parámetro de la negociación, y las elecciones⁵.

Este ciclo negociador iniciado en La Palma, no produjo frutos al rechazar el presidente Duarte la propuesta de los frentes bajo el argumento de la inconstitucionalidad de la misma y plantear la suspensión del diálogo.

El ciclo de S. Salvador (octubre 1987).

El tercer encuentro directo entre el Gobierno de El Salvador y el FDR-FMLN tuvo lugar durante los días 4 y 5 de octubre de 1987.

El principal acuerdo práctico al que se llegó en esta ocasión fue la formación de dos comisiones que se encargarían de buscar

mecanismos de negociación en torno a un proceso de cese el fuego así como lo referente a otros contenidos del acuerdo de Esquipulas que, recordemos, había sido firmado dos meses antes de la celebración de esta ronda de diálogo. Estas comisiones se reunieron en Caracas durante los días 21, 22 y 23 de octubre de ese mismo año sin lograr acuerdo alguno debido fundamentalmente a discrepancias acerca de la forma en la que se implantaría el cese al fuego. Se programó una segunda reunión de las comisiones a celebrarse en México. Sin embargo, ésta no llegó a producirse al anunciar los frentes la ruptura del diálogo en señal de protesta ante el asesinato del coordinador de la Comisión de Derechos Humanos Herbert Anaya.

Durante el lapso de tres años en los que el proceso de negociación permaneció interrumpido entre la reunión de Ayagualo y la de San Salvador, los frentes plantearon una "Oferta Política" en julio de 1986 y otra nueva propuesta en mayo de 1987⁶. Ambas propuestas serán retomadas en la mesa de negociaciones de San Salvador. La postura insurgente en esta ronda abundó en los planteamientos del ciclo de La Palma al considerar que la solución política al conflicto debía basarse en el rescate de la soberanía nacional menoscabada por el sometimiento del gobierno salvadoreño a las directrices emanadas de los Estados Unidos. Es este involucramiento estadounidense el que prolongaba innecesariamente el conflicto y conducía a impedir la solución política negociada entre salvadoreños. Para el rescate de la soberanía nacional, se proponía la recomposición del gobierno incorporando a él a todos los sectores nacionales que estuvieran a favor de una solución política nacional al conflicto, incluidos el FDR y el FMLN. Así, se configuraría un período de transición durante el cual, en el ambiente de un cese al fuego mutuamente concertado, sería reorientado el Estado hacia el ejercicio de la soberanía, hacia el interés nacional y la paz, creándose de este modo las garantías y condiciones de libertad que permitirían la celebración de elecciones generales libres y honestas⁷.

La posición del gobierno se movió en el terreno de las consideraciones de tipo moral, sin formular en ningún momento propuestas sustantivas⁸.

Las discrepancias en torno al concepto de cese al fuego impidieron el acuerdo en Caracas. La delegación gubernamental "fue enfática en considerar el cese al fuego con un carácter de tregua, rechazando la visión del FDR y del FMLN de que se debía trabajar por el cese de hostilidades, concertado por ambas partes a través de una solución política"⁹. En definitiva, mientras que para el gobierno el cese al fuego se concebía como una tregua temporal y limitada, para la delegación insurgente se trataba de un proceso de carácter más global, entendiéndose como cese de hostilidades.

Una vez que hemos expuesto sucintamente el relato de los dos ciclos de negociación que se desarrollaron durante el período de gobierno demócratacristiano, es el momento de ofrecer una primera valoración acerca de su significado y alcance para poder comprender la función y lugar exacto que ocuparon en la perspectiva global del proceso de pacificación de El Salvador.

Si hubiera que resumir los polos que definieron el debate entre las posiciones insurgentes y gubernamentales, éste bien podría sintetizarse en el dilema elecciones vs. negociación¹⁰. Como se deduce del examen previo de las propuestas gubernamentales, la oferta del gobierno consistió en procurar la incorporación de los insurgentes al ordenamiento constitucional vigente, exigiéndole para ello la previa deposición de las armas y ofreciendo a cambio la amnistía de los delitos imputados. Una vez legalizada su situación y convertido el FMLN en un partido político, gozaría de los mismos derechos y obligaciones que el resto de las fuerzas políticas salvadoreñas y por tanto podría competir por el poder con las mismas reglas de juego que los demás partidos. Es decir, podría presentarse a las elecciones. La justificación dada por el gobierno para exigir al FMLN el abandono de la lucha armada como estrategia de acceso al poder, residía en el convencimiento de que las causas que motivaron el estallido de la violencia habían desaparecido, en

algunos casos, y en otros se hallaban en vías de solución. De ahí el sinsentido, dentro de la lógica argumentativa gubernamental, de empeñarse en mantener una estrategia, que como la lucha armada, nacía de una realidad que ya no existía en El Salvador.

La argumentación insurgente comenzaba por negar que la situación salvadoreña hubiera experimentado cambios significativos que anularan la vigencia de las causas que a partir de 1980 desataron las hostilidades. Por el contrario, lejos de mejorar, los factores en los que recaía la responsabilidad de la guerra, habían empeorado a lo largo de los años de conflicto. No tenía sentido entonces, desde la lógica del FMLN, exigir la deposición de las armas y la presentación a elecciones en unas condiciones que no aseguraban la pureza y limpieza de los comicios. Por consiguiente, la oferta insurgente planteaba la generación de esas condiciones como paso previo a la convocatoria electoral mediante la puesta en marcha de un proceso negociador que diera como resultado la formación de un gobierno de transición con participación rebelde y cuya principal tarea fuera la preparación y convocatoria de elecciones.

En el intervalo durante el que se interrumpieron los contactos (entre noviembre de 1984 y agosto de 1987) la guerra continuó su curso y cuando las partes volvieron a encontrarse en S. Salvador ninguna de las dos modificó su posición, reiterándose los mismos planteamientos en cada uno de los dos ciclos. Ambos hechos apuntan a revelar cuales fue la naturaleza de los objetivos que tanto el gobierno como el FMLN esperaban conseguir de las negociaciones, así como el valor y lugar que el propio proceso negociador ocupaba en la estrategia de los contendientes. El objetivo no era lo que en nuestro modelo de negociación hemos denominado objetivo real, esto es la consecución del acuerdo. Por el contrario, las partes acudieron a los dos ciclos de negociación con una actitud dominada por la lógica militar de tratar de ganar recursos e impedir al enemigo que el los obtenga. Las negociaciones se integraban al interior de esta lógica convirtiéndose en una ocasión que permitía la obtención de recursos como la legitimidad

que ofrecía transmitir una imagen de flexibilidad o la obtención de información que del contacto con el enemigo se deriva. Recursos que posteriormente serían utilizados para mejorar la capacidad y preparación para así mejorar las posibilidades de triunfo.

De las distintas fases por las que en la dimensión teórica atraviesan los procesos de negociación (preparación, discusión, propuesta e intercambio), al combinarse todos estos factores que venimos señalando, produjeron el efecto de que las negociaciones entre el FMLN y el gobierno demócratacristiano cubrieran únicamente la fase de preparación y apenas se adentraran en la de discusión. Y por lo que se refiere a esta última, la inflexibilidad de las posiciones sostenidas, limitó la discusión a propuestas de método como, por ejemplo, el orden del día, la composición y tamaño de las delegaciones o la sede donde se celebrarían las reuniones.

Todo lo anterior nos lleva a concluir que, al considerar la perspectiva del proceso de negociación global que a lo largo de la década de los ochenta ha tenido lugar entre la insurgencia y los sucesivos gobiernos salvadoreños, la localización y función que los ciclos de La Palma y S. Salvador han cumplido con arreglo a nuestro modelo de interpretación ha sido la de contribuir a las tareas de recopilación de información y jerarquización de los objetivos propias de la fase de preparación¹¹.

1.2) La negociación con el gobierno de ARENA (septiembre 1989-abril 1991).

Las elecciones de marzo de 1989 dan el triunfo a la alternativa ultraderechista al gobierno demócrata cristiano de Napoleón Duarte representada por la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA). Por tanto, a partir del 1 de junio de 1989, fecha de la toma de posesión del nuevo presidente Alfredo Cristiani, la delegación insurgente se encontró a un nuevo interlocutor con el que negociar¹².

El proceso de negociación permaneció interrumpido hasta el mes de septiembre de 1989 cuando tuvo lugar la primera ronda de conversaciones con el nuevo gobierno. A partir de entonces, la sucesivas rondas de diálogo se agrupan en dos ciclos negociadores: el ciclo de México (septiembre-octubre 1989) y el ciclo de Ginebra (abril 1990-).

El ciclo de México (septiembre-octubre 1989).

Previo al inicio de la nueva ronda de conversaciones, hecho que se produjo el día 13 de septiembre de 1989 en la ciudad de México, el FMLN durante el mes de enero de 1989 lanzó una nueva oferta a través de un documento titulado "Propuesta del FMLN para convertir las elecciones en una contribución a la paz"¹³. La propuesta no tuvo resultados tangibles. Sin embargo, lo novedoso del planteamiento allí recogido, verdadero punto de inflexión en lo que hasta ese entonces venían siendo las posiciones asumidas por el FMLN en la mesa de negociaciones, merece que nos detengamos a considerarla con cierto detalle¹⁴.

El ofrecimiento de los insurgentes era postergar las elecciones del 19 de marzo de ese año durante un plazo aproximado de seis meses, proponiéndose en concreto el 15 de septiembre como fecha para su realización. Asimismo se proponían medidas encaminadas a garantizar un clima electoral honesto y con garantías. A cambio, el FMLN se mostraba dispuesto asumir los siguientes compromisos:

- 1) Respetaría la actividad de los partidos y organismos electorales en todo el territorio nacional.
- 2) Respetaría a los alcaldes si éstos se desvinculan de los planes del ejército.
- 3) Decretaría una tregua, desde dos días antes hasta dos días después de las votaciones; y retiraría cualquier presencia de fuerza en las poblaciones y lugares de votación.

4) Llamaría a toda su base social a participar en la actividad electoral, convocando a todo el pueblo a votar y respaldar la plataforma y candidatos de la Convergencia Democrática.

5) Aceptaría la legitimidad del resultado electoral.

6) El FMLN aceptaría que se mantuviera el actual gobierno todo el período de transición.

La propuesta dio lugar a una dinámica de reuniones entre los partidos políticos para intercambiar impresiones sobre la misma. En la reunión sostenida en Oaxtepec entre el FMLN y los partidos, aquel amplió la propuesta, flexibilizando aun más sus demandas y mostrándose dispuesto a:

A) Cesar la lucha armada de manera definitiva.

B) Incorporarse a la vida política del país.

C) Reconocer la existencia de un solo ejército, siempre y cuando en el marco de la implementación de la propuesta de paz, se llegara a un acuerdo con el gobierno y la fuerza armada, tendiente a garantizar que ésta se convirtiera en un instrumento auténticamente profesional, al servicio de la democracia y la defensa de la soberanía nacional, a través de las siguientes medidas: juicio a los responsables de crímenes políticos históricos, reducción de la Fuerzas Armadas a los niveles de 1978, disolución de los cuerpos de seguridad para reestructurarlos en un solo cuerpo de seguridad pública.

La novedad de la propuesta suponía un giro de 180 grados en las posiciones insurgentes. Como ya expusimos en las páginas anteriores, a lo largo de todo el proceso de negociación configurado por los ciclos de La Palma y S. Salvador, frente al dilema negociación vs. elecciones, el criterio defendido por el FMLN era el rechazo de la posibilidad de presentarse a los comicios

mientras no se diera un proceso previo de negociación. En la nueva propuesta no solo se aceptaba participar en las elecciones sino que se proponía una fecha para su realización. Del mismo modo, se pasaba a aceptar la existencia de un solo ejército lo que modificaba sus anteriores reclamos que planteaban la reivindicación de disolución de las fuerzas armadas para dar lugar a la conformación de un nuevo ejército nacional integrado por los efectivos gubernamentales y rebeldes. Por último, la nueva propuesta significaba el abandono del planteamiento del "Gobierno Provisional de Amplia Participación"¹⁵, al que se integrarían los rebeldes, y que se constituiría con la misión de preparar las elecciones durante la fase de transición, al aceptarse explícitamente la autoridad y legitimidad del gobierno existente.

La reacción de el gobierno de El Salvador fue la de ofrecer una postergación de los comicios de únicamente seis semanas bajo el argumento de la inconstitucionalidad de la propuesta de aplazamiento de 5 meses. Finalmente, las elecciones se celebraron el 19 de marzo tal y como estaba previsto.

El ciclo negociador de México, dio comienzo con la reunión mantenida en esa ciudad y que produjo como resultado un acuerdo por el cual se establecía el inicio de un proceso de diálogo con el objetivo de terminar el conflicto armado a través de la concertación de un cese de hostilidades¹⁶. Se fijó como siguiente reunión el 16 y 17 de octubre en San José on un orden del día que incluía como tema de discusión el cese de hostilidades sobre la base de las propuestas del gobierno y el FMLN. Esta segunda ronda de diálogo, celebrada en la capital costarricense, terminó con el acuerdo de continuar las negociaciones en Caracas a finales de noviembre. Este último encuentro no llegó a tener lugar puesto que como respuesta al incremento de la represión y la violencia política en El Salvador, el FMLN decidió retirarse de la mesa de negociaciones¹⁷.

La propuesta de la delegación insurgente en este ciclo planteaba la apertura de un proceso de negociador con el gobierno

de ARENA estructurada en tres etapas, que se debían suceder por este orden: 1) concertación del cese al fuego 2) medidas para la incorporación del FMLN a la vida política y 3) negociación para el cese definitivo de las hostilidades¹⁸.

La posición gubernamental contraponía a la secuencia anterior propugnada por los rebeldes otro orden lógico que se concretaba en: 1) Cese total de hostilidades 2) Demovilización e incorporación como partido 3) Una vez dentro de este marco e inmersos los guerrilleros en la "vida pacífica y democrática del país" se discutirían medidas para contribuir al respeto de los derechos humanos y las libertades democráticas, la revisión del sistema electoral y el impulso del desarrollo económico y social¹⁹.

En definitiva las posiciones discrepaban tanto en el orden y secuencia lógica de las distintas etapas que debían conducir al establecimiento de la paz como a la definición de lo que cada una de las partes entendía por hostilidades. Para el FMLN, lo primero era la negociación política para posteriormente pasar a discutir el cese al fuego, la finalización de las hostilidades y su desmovilización. Para el gobierno lo primero era alcanzar un cese al fuego y pasar después a negociar los acuerdos políticos²⁰.

La reunión de S. José esbozó un principio de acuerdo que dibujó una solución a este problema, al señalarse al término de la misma, en el comunicado conjunto, "la necesidad de lograr acuerdos sobre las condiciones que permitan que en una primera etapa se pueda concertar un cese del enfrentamiento militar y de todo acto que irrespete los derechos de la población civil, que conduzca a concertar el cese definitivo de las hostilidades dentro de un calendario acordado". La estrategia para saldar el desacuerdo fue, como del fragmento anterior se desprende, la ambigüedad. La interrupción del proceso negociador ante el incremento de la violencia y la represión impidió comprobar en la práctica, la utilidad o inutilidad de esta calculada ambigüedad.

El ciclo de Ginebra (abril 1990-).

Antes de continuar con la exposición y la narración de las rondas de diálogo que componen el actual ciclo negociador, juzgamos necesario detenerse en una digresión de carácter metodológico.

Uno de los aspectos, entre otros²¹, que distinguen al ciclo de Ginebra de los anteriores, radica en que ambas partes solicitaron al Secretario General de las Naciones Unidas que ejerciera la labor de mediador. Por otra parte, el hecho en sí no era una novedad puesto que anteriores ciclos habían contado con la presencia de representantes de la Iglesia Católica como mediadores nominales. Sin embargo, en el terreno de los hechos, su papel había sido más el de facilitar los contactos entre las partes, en una función de "buenos oficios" que finalizaba cuando los dos bandos se encontraban en la mesa de negociaciones. Una vez que se producía el encuentro, la marcha del proceso negociador era soportado por las partes en conflicto, sin que la Iglesia ejerciera las labores más importantes del mediador como, por ejemplo, elaborar documentos de síntesis entre las propuestas de uno y otro contendiente.

En esta ocasión, como veremos más adelante, la función del representante de Naciones Unidas, Alvaro de Soto, si ha sido la de desempeñar las labores propias de la mediación en todo el sentido de la palabra. Surge, entonces, un interrogante: ¿Por que no hemos respetado la orientación metodológica, que formulamos en los inicios de esta investigación, de tratar por separado la mediación de la negociación, al tratarse de dos métodos de resolución de los conflictos? En definitiva, ¿Por que hemos decidido incluir el análisis del ciclo de Ginebra en un capítulo de esta parte segunda dedicada al examen de la negociación como método de resolución de los distintos conflictos que integran la crisis centroamericana?

La respuesta a estos interrogantes parte de la premisa de concebir al método como una herramienta fundamental si, pero al fin y a la postre, herramienta, y como tal, con un valor instrumental y no como un fin en si mismo. A partir de esta premisa valoramos

que para no romper la continuidad y la hilazón lógica de este nuevo ciclo con los anteriores y de esta forma distorsionar la comprensión de la globalidad del proceso de paz en El Salvador, era necesario incluirlo priorizando un criterio cronológico aún a costa de tener que abrir una excepción en nuestro esquema metodológico.

La ruptura del proceso de negociaciones entre el FMLN y el gobierno de ARENA, motivada por la escalada de la represión y la violencia política, desatada por las fuerzas del entorno opuestas al consenso, la negociación y en última instancia, la paz, dejaba a las partes ante la necesidad de fijar cual iba a ser su estrategia para el futuro.

De acuerdo a nuestro modelo teórico²², una vez que un proceso de solución pacífica de los conflictos (mediación o negociación) fracasa y no produce un acuerdo, las estrategias posibles que se despliegan ante las partes contendientes para orientar su conducta, se escinden en un primer nivel, en torno a la decisión de o bien reintentar un nuevo proceso de solución pacífica, o bien tratar de romper la situación de doloroso estancamiento a través de una escalada en los niveles del conflicto.

A su vez, una vez tomada la decisión anterior, en el caso de que se haya optado por reintentar un nuevo proceso de solución pacífica, a continuación se deberá decidir que método de resolución pacífica del conflicto se va a seguir: negociación o mediación.

Finalmente, si la opción fue la escalada del conflicto, ello puede deberse a dos propósitos: a) Una intención de intensificar el esfuerzo bélico para vencer al enemigo b) Escalar el conflicto con el objetivo de acumular recursos que permitan encarar un futuro nuevo intento de resolución pacífica en mejores condiciones que el adversario. En este caso una vez que se decida dar por finalizado el proceso de acumulación de recursos deberá optarse entre la negociación o la mediación.

Ante estas posibles estrategias, el FMLN opta por una estrategia de escalada del conflicto y desencadena la ofensiva de noviembre de 1989. El objetivo de la ofensiva, la mayor desde el comienzo de la guerra, fue demostrar cual era la capacidad y la fuerza de la insurgencia para obligar al gobierno de ARENA a reemprender en el futuro la negociación con el convencimiento de que tenía que otorgar concesiones, dado el poder demostrado por el FMLN.

Una vez finalizada la ofensiva, ambas partes frente a la disyuntiva de volver a emprender un proceso de negociaciones sin intermediarios o emprender un proceso de mediación optaron por esta segunda opción. Así, en los inicios de 1990 el FMLN y el gobierno de El Salvador demandaron la participación de la ONU para reactivar el proceso de diálogo interrumpido desde el encuentro de San José en octubre de 1989. El enviado especial del secretario general de la ONU, Alvaro de Soto, se entrevistó en varias ocasiones durante el primer trimestre de 1990 con ambas partes. Finalmente sus gestiones culminaron con éxito al programarse el inicio de una ronda de conversaciones mediante el Acuerdo de Ginebra²³ del 4 de abril de 1990, en el que ambas partes se comprometieron a alcanzar acuerdos políticos que permitieran llegar más adelante a un cese del fuego.

La primera reunión de diálogo tras la firma del acuerdo tiene lugar en Caracas del 16 al 21 de mayo. Las deliberaciones en la capital venezolana permitieron a las partes definir una agenda y un calendario del proceso de negociación que en una primera etapa hubiera debido desembocar en un alto al fuego para mediados de septiembre.

Los temas de diálogo acordados en la agenda fueron:

- 1) Fuerza Armada
- 2) Derechos Humanos
- 3) Sistema Judicial
- 4) Sistema Electoral
- 5) Reforma Constitucional

- 6) Problema económico y social
- 7) Verificación de la ONU

Igualmente se acordó que las fuerzas sociales y políticas representativas de El Salvador, tuvieran un papel importante para la consecución de la paz, y por lo tanto, se estableció que ambas partes crearían mecanismos adecuados y permanentes de discusión y consultas con dichas fuerzas.

Tras el encuentro de Caracas la siguiente reunión tuvo lugar en Oaxtepec (México) entre los días 19 y 25 de junio. Esta ronda negociadora no arrojó ningún acuerdo acerca de la depuración de la Fuerza Armada, primer punto de la agenda acordada en Caracas. Las propuestas del FMLN sobre el tema de la Fuerza Armada incluían:

- Expulsión de las Fuerzas Armadas de oficiales acusados de tortura y asesinato.
- Desintegración de las fuerzas paramilitares.
- Suspensión del reclutamiento forzoso.
- Eliminación de los Escuadrones de la muerte y de la Dirección Nacional de Inteligencia (acusada de dirigir los escuadrones)
- Reestructuración de la policía.
- Nombramiento por consenso nacional de los ministros de defensa y del interior.

Ambas delegaciones se comprometieron a llegar a conclusiones en la próxima reunión programada para la última semana de julio en San José. Esta ronda negociadora que se celebró entre los días 20 y 25 de ese mes, reveló como uno de los temas más difíciles el debate acerca de las Fuerzas Armadas. Ante esta situación que amenazaba con reducir sustancialmente la posibilidad de llegar a

algún tipo de acuerdo y por lo tanto incumplir con el compromiso adquirido por ambas delegaciones, se optó por pasar al segundo punto de la agenda, los derechos humanos. En este terreno si fue posible llegar a un acuerdo en el que ambas partes se comprometían a garantizar el irrestricto respeto de los derechos humanos. En dicho acuerdo se contempla que una Misión de la ONU se encargará de la tarea de verificación del cumplimiento del mismo. Esta Misión iniciará el ejercicio de sus funciones a partir del cese del enfrentamiento armado.

La cuarta reunión, tras la reanudación del diálogo en abril de 1990, tuvo lugar en San José durante los días 17 al 22 de Agosto. Siguiendo con la agenda aprobada en Caracas el tema de discusión fue el relativo a la Fuerza Armada. La posición del FMLN experimentó una modificación respecto a lo sostenido hasta ahora en el sentido de endurecerla. La nueva propuesta, contenida en un documento de 18 puntos, incorporó a las demandas de reducción, reestructuración y depuración de las Fuerzas Armadas Salvadoreñas, la exigencia de una desaparición gradual de las mismas simultáneamente con el aparato militar insurgente.

El documento titulado "Posición del FMLN para desmontar el militarismo, alcanzar el cese de fuego y avanzar a la democracia sin armas" planteaba en síntesis, lo siguiente:

- El punto de la Fuerza Armada constituye el pilar de la negociación. Sin un pacto sobre esto, los acuerdos en otros temas no tienen garantía, volviendo imposible la concertación del cese del fuego.
- El FMLN acepta la desaparición de los dos ejércitos mediante un proceso gradual, simétrico y simultáneo, con la formación de una nueva institución de seguridad pública de carácter civil.
- Establecer un calendario de pasos simultáneos para ambos ejércitos, que se basarían en la equivalencia militar de las fuerzas y no en su cuantía numérica.

- Necesidad de depurar y terminar con la impunidad de la institución castrense, como paso para arribar al cese del fuego y a la reconciliación nacional.

La delegación gubernamental rechazó la propuesta insurgente y descartó que la desaparición del ejército salvadoreño fuera una materia susceptible de negociación. La ronda finalizó con el único acuerdo de continuar las conversaciones. La falta de acuerdo sobre el tema de las Fuerzas Armadas alejó la posibilidad de cumplir con el calendario establecido en Caracas por el que el cese al fuego debía alcanzarse el 15 de Septiembre.

La quinta sesión tuvo lugar del 13 al 18 de septiembre en S. José. De nuevo fue imposible acercar posiciones en el tema de las Fuerzas Armadas. Ambas delegaciones sostuvieron invariablemente las posiciones de anteriores encuentros. La estrategia ensayada con éxito en la reunión de S. José del mes de julio, consistente en dejar de lado el tema de la Fuerza Armada y explorar la posibilidad de acuerdos sobre otros puntos de la agenda de Caracas fracasó en esta ocasión. El FMLN propuso iniciar la discusión de la situación socioeconómica de El Salvador comenzando por salarios, inflación, reforma agraria y bancaria y un nuevo Código de trabajo. Por su parte, la delegación gubernamental propuso la discusión de la temática electoral. Ambas delegaciones rechazaron la consideración de los temas propuestos por la otra parte. El único acuerdo de esta sesión fue el de continuar las conversaciones en México a más tardar el 4 de Noviembre.

La cita se celebró durante los días 29 y 30 de octubre en México. La situación de empantanamiento en el tema militar era más que evidente. Ambas partes se reafirmaban en sus posiciones y no daban muestras de tener voluntad para ceder siquiera a considerar la posición del oponente. Ante esta situación, el mediador de Naciones Unidas Alvaro de Soto implementa una estrategia consistente en la elaboración de un documento que sintetizara las posiciones de ambas partes, tratando de hacerlas compatibles. Este documento se presentó a ambas delegaciones en esta reunión para que

a partir de este momento se abriera un periodo de discusión y debate que tuviera como base la propuesta elaborada por Naciones Unidas. Un segundo elemento que formó parte de esta estrategia fue la petición que formuló el mediador para que a partir de ahora ambas partes se abstuvieran de dar publicidad a las conversaciones y que éstas se desarrollaran en un clima de hermetismo.

Las dos partes aceptaron ambos aspectos de la propuesta formulada por el mediador. No fue posible conocer los términos de la propuesta de síntesis pero filtraciones periodísticas aseguraron que la misma contempla al menos los siguientes puntos:

- La reducción numérica y depuración del ejército.
- La efectiva investigación de las violaciones de los derechos humanos.
- La desmovilización de los Cuerpos de Seguridad que se convertirían en un solo organismo civil.
- La desaparición del departamento de inteligencia militar.

Desde octubre de 1990 las negociaciones han tenido como eje la discusión de este documento. La primera reunión que se produjo bajo estas nuevas condiciones de mayor protagonismo de la función mediadora de la ONU, se celebró en México durante los días 3 al 5 de Enero de 1991. De acuerdo a las nuevas reglas de confidencialidad no trascendió cual fue el contenido de lo discutido. Unicamente se logró filtrar que ambas partes habían presentado sus valoraciones y contrapropuestas al documento de la ONU y que se había conseguido un avance significativo en la aproximación de las posturas sobre el tema de la Fuerza Armada. Esta ronda negociadora de enero permitió generar un clima de optimismo que sin embargo se interrumpe coyunturalmente ante las elecciones de marzo. En efecto, la reunión celebrada en S. José durante los días 19 y 20 de febrero, terminó sin ningún avance y sin

figurar la fecha de la nueva reunión de la que solo se acordó llevarla a cabo tras las elecciones.

La iniciativa para retomar el impulso negociador se produce cuando el FMLN lanzó en el seno de la conferencia "San José VII" celebrada en Managua una nueva propuesta que flexibilizaba la posiciones anteriores. El objetivo de la propuesta era lograr el cese el fuego a más tardar el 30 de mayo. Para ello el FMLN accedía a que se pudieran abordar simultáneamente tres temas de la agenda acordada en Caracas: Fuerza Armada, Reforma Constitucional y Cese al fuego. El cambio de postura era altamente significativo puesto que hasta entonces los insurgentes se habían negado a abordar simultáneamente la negociación de los diversos puntos de la agenda puesto que de acuerdo con lo firmado en Ginebra, las negociaciones para el establecimiento de un cese el fuego solo podrían ponerse en marcha tras haberse concluido acuerdos políticos. Estos acuerdos serían parte del nuevo marco político que garantizaría la incorporación de los rebeldes al proceso institucional.

El propósito de esta nueva propuesta insurgente era evitar que el proceso de paz se empantanara. La razón de este peligro de empantanamiento estribaba en que la constitución Salvadoreña establece como mecanismo para modificar su articulado que cualquier reforma al texto constitucional debería realizarse de acuerdo al siguiente esquema:

Las reformas deberían ser aprobadas por una mayoría cualificada de la mitad más uno de los diputados. A continuación para que tal reforma entre en vigor deberá ser ratificada por la siguiente Asamblea Legislativa con el voto de los dos tercios de los diputados electos. En consecuencia las reformas constitucionales necesitan de dos periodos legislativos para ser efectivas²⁴.

La Asamblea Legislativa nacida de las elecciones de marzo de 1991 inauguraba su periodo de sesiones el 1 de mayo. Por tanto si las reformas a la Constitución no eran aprobadas por la Asamblea

legislativa saliente que concluía sus sesiones en la última semana de abril, éstas no entrarían en vigor hasta 1994 fecha en la que concluiría sus labores la recién electa Asamblea legislativa. De este modo la insurgencia buscaba que la Asamblea legislativa, que finalizaba su período el 30 de abril próximo, decretara las reformas constitucionales necesarias para darle paso a la desmilitarización y reestructuración de la fuerza armada, las modificaciones a los sistemas judicial y electoral con miras a las elecciones generales de 1994, para que éstas sean ratificadas por el nuevo parlamento que iniciaría su gestión el 1 de mayo.

Por lo que se refiere al tema del cese el fuego, el FMLN propuso que para negociarlo era necesario reconocer la existencia de dos fuerzas militares contendientes, que ocupaban espacios geográficos definidos por los diferentes grados de dominio de ambas partes, y lograr el mayor nivel de desmilitarización posible del país para dar garantías y máximo espacio a la sociedad civil. La guerrilla también planteaba que el gobierno y la fuerza armada reconocieran espacios geográficos dentro del mismo Estado, que permita la separación de fuerzas y la verificación internacional del cese el fuego.

El Gobierno de Cristiani se muestra receptivo a la propuesta y el 4 de abril se reunían en la ciudad de México ambas delegaciones. La simultaneidad en la negociación de los temas se materializó en la apertura de dos mesas de negociación. En la primera se discutirían los puntos de la Fuerza Armada y la Reforma Constitucional. En la segunda se trataría exclusivamente de la concertación del cese al fuego. Las negociaciones se prolongaron hasta el día 27 de abril, día en el que finalmente se lograba un acuerdo conocido como el Acuerdo de México por el que se establecían modificaciones a la constitución de El Salvador. Asimismo el gobierno se comprometió a aprobar en la Asamblea Legislativa estas reformas para que pudieran ser ratificadas a partir del primero de mayo por la nueva cámara²⁵.

2) La negociación en el conflicto guatemalteco.

De los procesos de negociación para poner fin a los conflictos nacionales, ha sido el caso guatemalteco el que ha registrado un menor número de reuniones y contactos entre la insurgencia y el gobierno de Guatemala

El primer contacto se produjo en octubre de 1987. Las anteriores iniciativas²⁶ contribuyeron a romper el hielo y preparar el ambiente para el primer contacto directo entre los insurgentes y el gobierno, ocurrido en la capital española durante los días 7 al 9 de octubre. La posición gubernamental sostuvo que este contacto no representaba un diálogo, sino un acercamiento preliminar para establecer si existían las condiciones necesarias para realizar un verdadero diálogo entre el gobierno y la guerrilla al más alto nivel.

La guerrilla presentó una propuesta en la que se fijaban una serie de condiciones para entablar conversaciones destinadas a lograr el alto el fuego. La delegación gubernamental se comprometió a que el gobierno de Guatemala daría respuesta oficial a la propuesta. Sin embargo posteriormente, el presidente Cerezo declaró inaceptables las demandas de los insurgentes y anunció unilateralmente la suspensión del diálogo²⁷.

Los contactos directos entre el gobierno y la guerrilla permanecieron interrumpidos por espacio de tres años. En este lapso de tiempo la única iniciativa de paz en Guatemala la impulsó la CNR que a diferencia de lo que ocurrió, según ya vimos, en el resto de los países centroamericanos, en Guatemala se caracterizó por ser un organismo dinámico y con capacidad de incidencia en el proceso de pacificación. Se suceden así entre agosto de 1988 y marzo de 1990 una serie de encuentros entre la URNG y la CNR.

La primera de estas reuniones, programada para el 20 de mayo de 1988 en Costa Rica se frustra ante el intento de golpe de estado. La estrategia de negociación se torna indirecta. Se abre un período

en el que la URNG a través de la CNR sostiene diversos encuentros con interlocutores sociales (partidos, iglesias, sindicatos) con los que se exploran posibilidades de entendimiento antes de llegar a la negociación directa con el Gobierno. Se producen dos rondas de conversaciones URNG-CNR: La primera en San José en agosto de 1988 y la segunda en Oslo durante los días 27 y 29 de marzo de 1990. En Oslo se acuerda iniciar una serie de encuentros de diálogo entre diversos sectores nacionales y la URNG.

El Acuerdo firmado en Oslo abre una etapa en la que la estrategia de negociación será en dos fases. La primera consistió en propiciar y sostener una serie de encuentros entre la URNG y diversos interlocutores sociales. Esta fase se concibe como un periodo preparatorio que debe conducir y desembocar en una fase en la que se aborde la negociación directa entre el gobierno y la URNG. La primera fase de contactos con los interlocutores sociales se produce entre los meses de mayo y octubre de 1990. En esta fase la URNG celebró rondas de diálogo con los partidos políticos, los sectores empresariales, religiosos, sectores populares y sectores profesionales para finalmente producirse el contacto directo con el gobierno de Jorge Serrano Elías, celebrado en abril de 1991.

El primero de estos encuentros con los distintos interlocutores sociales tiene lugar del 28 al 30 de mayo de 1990 con los partidos políticos en Madrid. Al cabo de cinco días de conversaciones en Madrid las partes firmaron un documento mediante el cual la URNG accedió a suspender los sabotajes durante los seis meses de la campaña electoral que culminará con los comicios generales de noviembre. A cambio de ese compromiso, que no implica la suspensión de ataques a objetivos militares, los partidos ofrecieron auspiciar sustanciales reformas a la constitución para facilitar la incorporación de los rebeldes a la vida política.

En ese sentido, los partidos apoyarán la convocatoria a una asamblea constituyente en 1991, en la cual participaría la URNG. La constituyente redefiniría el marco jurídico institucional del país, incluso las funciones del ejército.

En Ottawa (Canadá) tuvo lugar un encuentro entre delegaciones de la URNG y la organización empresarial, Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), el día 1 de Septiembre de 1990. La reunión concluyó sin acuerdos y con la emisión de dos comunicados separados en los que cada una de las delegaciones expresaba sus posiciones.

El CACIF expresó a la dirigencia de la URNG que, para lograr solucionar los problemas socioeconómicos que aquejan a la población, era condición indispensable que los mismos fueran tratados y solucionados dentro del marco institucional y jurídico del país.

Por su parte, la URNG se limitó en su comunicado a expresar que el solo hecho de reunirse ya era positivo y que ponía de relieve la voluntad de paz de ambas partes.

En Septiembre de 1990 dirigentes de la URNG se reunieron en Quito (Ecuador) durante tres días con líderes religiosos guatemaltecos a fin de discutir posibles salidas al conflicto.

El encuentro entre representantes de la URNG y de 23 organizaciones populares y sindicales guatemaltecas reunidas a fines de octubre de 1990 en Metepec (México) se pronunciaron por un diálogo directo entre los rebeldes y el gobierno y la convocatoria urgente de una Asamblea Nacional Constituyente que realice las reformas necesarias para eliminar los aparatos y leyes represivos.

"No se trata únicamente de acabar con el conflicto armado sino de resolver sus causas estructurales" pero para lograrlo "habrá que crear una institucionalidad legítima y suprimir todos los aparatos y leyes represivas", señaló la llamada declaración de Metepec firmada al cabo de tres días de conversaciones.

Inmediatamente después, la representación de la URNG se reunió en el mismo lugar con líderes de pequeños y medianos empresarios, universitarios y de colegios profesionales. En un documento llamado declaración de Atlitxco (pueblo vecino a Metepec) los participantes se pronunciaron igualmente a favor del diálogo directo de la insurgencia con el gobierno y el cese de toda acción de violencia. Además pidieron a la CNR convoque a todos los sectores que han dialogado con los insurgentes en los últimos cinco meses (partidos políticos, dindicatos, religiosso, organizaciones populares y profesionales) pára que abordasen con el gobierno la forma de poner fin a la violencia.

Durante el mes de enero de 1991, el presidente Serrano se mostró dispuesto a dialogar con la URNG sin que fuera necesario que ésta depusiera previamente las armas. Sin embargo exigió que la URNG reconociera públicamente la legitimidad de su administración. A principios de febrero de 1991, la guerrilla pidió en un campo pagado en la prensa dialogar con el Gobierno y el ejército, aunque cuestionó la legitimidad de Serrano, elegido el 6 de Enero en comicios que tuvieron más de un 50% de abstencionismo. El ministro de defensa declaró que el Ejército dialogará con los insurgentes "aunque no depongan las armas". Esto fue un paso positivo puesto que el ejército siempre había pedido como condición previa al diálogo la rendición de los rebeldes. Mientras la CNR anunció que empezó los preparativos para un encuentro directo entre el Gobierno y los insurgentes.

La comandancia general de la URNG aseguró el 19 de marzo que el diálogo se encontraba bloqueado por la negativa de Serrano a aceptar una reunión pública con el objetivo de empezar un proceso de negociación que condujera a una paz estable y una genuina emocratización del país en un clima de justicia social.

Durante su primera visita oficial a Costa Rica Serrano retó a la URNG a iniciar de inmedito un diálogo sin condiciones y afirmó ue la guerrilla no había respondido a sus planteamientos. El mandatario se declaró dispuesto a discutir todos los puntos que los rebeldes le plantearan aclarando que las conversaciones debían

tener un carácter privado, para evitar los errores cometidos en otros países. Para la URNG la propuesta del Presidente carecía de planteamientos e incluso evita la definición de fecha para iniciar las conversaciones. Los insurgentes propusieron como agenda discutir la desmilitarización del país, modificaciones a la constitución política, respeto de los derechos humanos y castigo a los responsables de crímenes de lesa humanidad cometidos en Guatemala. Una vez que se fijara el proceso de negociación, los acuerdos alcanzados por las partes podrían ser verificados por el Secretario General de la ONU y por la CNR.

En Guatemala el presidente Jorge Serrano propuso una paz total a la guerrilla de la URNG y la invitó a iniciar de inmediato las negociaciones sin precondiciones. Serrano excluyó que la existencia de las Fuerzas Armadas fuera objeto de negociaciones dentro de los puntos de los planteamientos guerrilleros para una desmilitarización del país. El 9 de abril de 1991 la URNG dio una virtual respuesta positiva a la propuesta de paz del presidente. Se podrían iniciar conversaciones con la presencia de un observador de Naciones Unidas y actuando como organizadora y moderadora la CNR.

Los días 15 y 16 de abril se produjo un encuentro entre los miembros de la CNR y dos integrantes de la URNG para discutir los términos de la propuesta presidencial y conocer las posiciones insurgentes.

El diálogo directo entre el gobierno y la URNG se celebró finalmente en México durante los días 24 al 26 de abril con la mediación de la CNR y observadores de la ONU. Gobierno y guerrilla acordaron un procedimiento de negociación y una agenda en la que figuran los siguientes temas: democracia, derechos humanos, función del ejército, protección de los pueblos indígenas y el problema agrario.

3) La negociación en el conflicto nicaraquíense.

Las conversaciones entre el FSLN y la contrarrevolución agrupada bajo la estructura organizativa de la Resistencia Nicaraguense (RN) se producen como resultado de la dinámica de paz que se abre en la región centroamericana a partir de la firma de los acuerdos de Esquipulas en agosto de 1987.

Con anterioridad a este proceso, el gobierno nicaraguense se había negado al diálogo con las organizaciones contrarrevolucionarias, proponiendo el diálogo directo en su lugar, con quien era el sostén de estas organizaciones: el gobierno de los Estados Unidos. Por lo tanto, las propuestas gubernamentales de diálogo con la RN no se producirán antes de 1987²⁸.

El ciclo negociador de Sapoá (marzo - junio 88).

La reunión de diálogo sostenida entre el gobierno de Nicaragua y la Resistencia Nicaraguense en Sapoá finaliza con la firma de un acuerdo entre ambas partes en virtud del cual se comprometían a cesar las operaciones militares ofensivas por un período de 60 días durante el cual se llevará a cabo un proceso de negociación integral para el cese del fuego definitivo, cuya ejecución efectiva se dará conjuntamente con las demás compromisos contemplados en Esquipulas II. Durante los primeros 15 días, las fuerzas de la RN se ubicarían en zonas, cuya localización, tamaño y modus operandi se acordarían a través de comisiones especiales.

La primera reunión de la comisión técnica consigue delimitar el área destinada a la concentración de las tropas contrarrevolucionarias en torno a un área de 21.000 km². Esta cifra se hallaba más cercana a la propuesta inicial gubernamental que era de 10.800 km² y revelaba como alejada de la realidad las posiciones de partida de la RN que demandaban 68.000 km². El acuerdo no pudo extenderse al resto de los asuntos pendientes (modus operandi) que fueron postergados para reuniones posteriores.

Sin embargo en el curso de estas reuniones celebradas durante el mes de abril, la RN interpreta las zonas en las que debía

Frente a este retroceso en lo ya acordado, el gobierno decide prorrogar unilateralmente la tregua que finaliza el 31 de mayo. Una reunión tiene lugar el 25 de ese mes, en el curso de la cual la delegación gubernamental trata de desbloquear la situación con una nueva propuesta que consistía en :

- Los delegados de la RN presentan una contrapropuesta en la que no se retoman los asuntos que habían quedado pendientes en Sapoá sino que se insistirá en poner como condición previa a la consecución de cualquier acuerdo el proceso de democratización.

Este último aspecto rebasaba ampliamente los términos en los que hasta entonces se había desarrollado el proceso negociador.

Por su parte la RN continuó con su táctica de desconocer lo pactado en Sapoá y pidió la disolución de la Corte Suprema de Justicia, el nombramiento de nuevos magistrados, nuevas leyes de medios de comunicación y de los partidos políticos y la elección de una asamblea constituyente. La posición de la RN fue más allá

de lo contemplado en Esquipulas II. Ante estas posiciones el gobierno decidió suspender el diálogo.

El diálogo con el nuevo gobierno nicaragüense (marzo-junio 1990)

El diálogo permanece suspendido hasta después de las elecciones de febrero de 1990. Sin embargo, en el lapso de tiempo que transcurre desde el fin del ciclo negociador de Sapoá y esta fecha, la cumbre presidencial de Costa de Sol, primero, con la posterior ratificación de los acuerdos adoptados en la cumbre de Tela, declaran la desaparición de la contrarrevolución como fuerza política.

Los presidentes Centroamericanos acordaron en Tela la "desmovilización, repatriación o reubicación voluntaria" a Nicaragua o a terceros países de las fuerzas antisandinistas. Desde el principio, un sector de la RN se resistió a cumplir este acuerdo regional, argumentando que no se daban las condiciones para una verdadera democratización en Nicaragua que ellos sintetizaban en la celebración de elecciones libres, amnistía y liberación de los presos políticos.

Tras las elecciones de febrero, la RN se resistió a la entrega de las armas como un intento de forzar concesiones del nuevo gobierno que permitieran una cuota de poder en la nueva coyuntura que se abría tras la asunción del gobierno de Violeta Chamorro. Las exigencias contrarrevolucionarias se cifraban en el desmantelamiento del Ejército Popular Sandinista, el Ministerio del interior y demás cuerpos de seguridad que debían ser sustituidos por una policía civil.

Seis días antes de la transferencia del mando entre uno y otro gobierno, el saliente gobierno sandinista y la RN firmaron un documento de 14 puntos por el que ambas partes se comprometieron a poner fin al conflicto tras nueve años de combates.

Este documento ponía como fecha límite para la desmovilización de la RN el día 25 de abril. Sin embargo, la RN posteriormente advirtió que no daría sus armas ni al gobierno sandinista ni al nuevo gobierno hasta no observar inequívocos signos de la democratización del país y tener garantías para su seguridad. Esta posición intransigente de la contrarevolución provocó el establecimiento de un diálogo con los nuevos gobernantes que concluyó con la firma de acuerdo de Toncontín, el 23 de marzo. En el acuerdo se establecía el desarme y desmovilización de las tropas acantonadas en Honduras para el 20 de abril. El proceso de desarme se iniciaría con un cese del fuego efectivo de ambas partes verificable por organismos internacionales (ONUCA-CIAV). La concentración de las fuerzas que se encontraban en el interior del país se llevaría a cabo en zonas de seguridad delimitadas previamente en territorio nicaraguense.

Por parte de la delegación del gobierno entrante se asumiría el compromiso de que tras la toma de posesión se implementarían medidas que aseguren la rehabilitación y readaptación social de los combatientes con derecho a pensiones mensuales. También se comprometía el nuevo gobierno a gestionar ante los gobiernos que correspondan (clara referencia al gobierno norteamericano) ayuda humanitaria y médica durante el tiempo que dure la desmovilización.

El proceso negociador culmina durante el mes de mayo en el que un nuevo acuerdo, la "Declaración de Managua" establece el compromiso de que el gobierno creará "polos de desarrollo" en los que se ubicarán los desmovilizados. Las labores de protección del orden en el interior de estos polos, quedarán a cargo de un cuerpo de policía propio integrado por miembros RN y adscrito al Ministerio de Gobernación.

A modo de síntesis que cierre este capítulo dedicado a la negociación en los conflictos nacionales y como reflexión final, la solución negociada definida como exclusión de la posibilidad de victoria militar de alguno de los contendientes, supone el logro de un consenso que reformule el pacto de dominación en las

formaciones sociales afectadas. Esta reformulación del nuevo pacto social puede conseguirse a través de alguno de los siguientes escenarios posibles:

MODELO A:

Los insurgentes deponen las armas, aceptan la legitimidad de la autoridad establecida, son exonerados de las responsabilidades penales que les corresponderían y se incorporan a la vida política institucional.

MODELO B:

Un proceso similar al anterior, pero a cambio de que la autoridad establecida realice concesiones satisfaciendo algunas demandas de los insurgentes.

MODELO C:

La autoridad establecida se desmonta y se establece una nueva en la que se integran las dos partes en disputa: Esta conformación suele ser provisional y prepara condiciones para el establecimiento de un nuevo orden consensual (generalmente mediante elecciones). (9)

En el caso salvadoreño, durante los ciclos negociadores de la Palma y San Salvador las propuestas insurgentes se plantearon tomando como base el modelo C. El FMLN demandaba una recomposición del gobierno que incluyera la participación en él de representantes del Movimiento Popular. Este gobierno de transición tendría como objetivo la convocatoria de elecciones generales completándose mediante estos comicios el proceso de generación del nuevo orden. Durante el período de transición, ambas partes mantendrían un ejército y sería el gobierno provisional el encargado de unificarlos en una sola institución armada.

La propuesta del FMLN de enero de 1989 supone el abandono del modelo C y el planteamiento de la solución negociada bajo el modelo B. Sin embargo las concesiones que se demandan del gobierno, plantean un perfil lo suficientemente bajo como para que se pueda

afirmar que la postura se acerca en alguna medida a los postulados del Modelo A. En efecto, los rebeldes plantean como demandas el aplazamiento de las elecciones, y la reorganización del ejército, reconociéndose la existencia de un solo instituto armado y abandonándose la posición maximalista (y un tanto ingenua) de coexistencia de dos ejércitos diferentes bajo el mando de un solo gobierno.

Tras el rechazo de esta propuesta, el FMLN endurece su posición y regresa a planteamientos, que si bien no retoman el modelo C propuesto en los ciclos de la Palma y San Salvador. si se inscriben en un modelo B más nítido y sin acercamiento hacia el Modelo A.

Así, en el ciclo de México y en el actual de ginebra se propone como paso previo al cese del fuego y posterior incorporación a la vida civil, la realización de acuerdos sobre reformas al ordenamiento constitucional vigente.

La posición del gobierno tradicionalmente ha sido de apego al modelo A: perdón y olvido e incorporación a la vida política del país de los alzados en armas bajo los límites impuestos por la Constitución. Se observa, sin embargo, un acercamiento al modelo B, cuando tras los acuerdos de Ginebra, el gobierno acepta por primera vez discutir reformas a la Constitución. Las propuestas de la URNG a lo largo del proceso negociador guatemalteco se han mantenido siempre bajo las premisas del modelo B. Sin embargo, se ha producido una concretización mayor de las demandas insurgentes a lo largo del tiempo. En el primer (y hasta ahora) único encuentro directo con el gobierno, la delegación insurgente centró sus posiciones en exigir la democratización del país y la humanización del conflicto. No llegó a planterar reformas a la constitución. Las reformas constitucionales y la convocatoria de una Asamblea Nacional contituyente se plantean en el diálogo con los partidos políticos. Ello obedece no tanto a un endurecimiento relativo de las posiciones insurgentes sino más bién a una estrategia negociadora centrada en la acumulación del máximo grado de apoyo en torno a las mismas como paso previo al diálogo con el

gobierno. Esta estrategia tendría la virtualidad de aislar y privar de argumentos intransigentes al gobierno en la futura negociación directa.

Por último, por lo que se refiere al conflicto nicaraguense, en las tres propuestas formuladas por la contrarrevolución en la etapa anterior a su unificación organizativa bajo las estructuras de la RN, el modelo propugnado por la FDN es del tipo C proponiéndose elecciones a Asamblea Nacional Constituyente previo desmantelamiento de las estructuras del Ejército Popular Sandinista y las fuerzas de seguridad.

Las otras dos propuestas presentadas por ARDE y el BOS, se mantienen en el terreno definido por el modelo B.

En el documento firmado por la RN y el gobierno sandinista en Sapóa se firma un acuerdo del modelo A con una variante: los temas políticos, vale decir las concesiones gubernamentales a los insurgentes a las que se hace referencia en el modelo B, se produzcan en el marco de un diálogo con la oposición política interna no alzada en armas. En la dinámica negociadora que se abre tras la firma de Sapóa, progresivamente la RN endurece sus posturas hacia un modelo del tipo C puesto que en la última propuesta antes de la ruptura de las conversaciones se exige convocatoria a Asamblea Nacional Constituyente y se desconoce prácticamente la totalidad de las instituciones vigentes.

Con la asunción del nuevo gobierno se pasa a propugnar un modelo B radicalizado al incluirse en las demandas la desmantelación del Ejército Popular Sandinista y la reorganización y desmantelación de los organismos de seguridad.

El gobierno Sandinista ante la posición maximalista que adopta la RN tras los acuerdos de Sapóa flexibiliza su posición hasta ofrecer un acuerdo del tipo B que no incluyera reformas constitucionales. Finalmente el consenso se logra firmándose un acuerdo con el nuevo

gobierno surgido después de las elecciones de febrero, que se enmarca en los límites del modelo B.

NOTAS

1. Balance realizado hasta abril de 1991.

2. Como criterio ordenador que facilite la exposición y el análisis hemos optado por agrupar los distintos encuentros entre las delegaciones insurgente y gubernamental (también llamados rondas), denominando a estos agrupamientos ciclos. Cada uno de estos ciclos toma el nombre de la localidad en la que se celebró la primera ronda de diálogo.

3. Córdova Macías R. y Benítez Manaut R. (Comps.) op. cit.

4. La posición expresada en el documento se completaba con la propuesta de realización de un diálogo en tres fases:

PRIMERA FASE: Creación de condiciones políticas y de soberanía básicas para una solución negociada, a través de las siguientes medidas:

A) Convocatoria a un Foro Nacional que abra espacio para que todos los sectores sociales y políticos del país participen, se expresen y aporten al encuentro de las soluciones al conflicto político y social de que vive el país.

B) Acuerdos en materia de Derechos Humanos y libertades políticas.

C) Acuerdos relativos a la humanización de la guerra.

D) Acuerdos para el cese de la injerencia militar norteamericana que contemplan la salida de los asesores militares norteamericanos y la suspensión de las maniobras militares conjuntas.

E) Acuerdos sobre el cese de la armamentización.

F) Acuerdos sobre el sabotaje de la economía

G) Acuerdos sobre la observancia del cumplimiento de estas condiciones.

SEGUNDA FASE: Supresión de hostilidades y acuerdos de garantía, a través de las siguientes medidas:

A) Adopción de acuerdos para la participación en el gobierno de todas las fuerzas políticas y sociales comprometidas con el proceso de solución negociada que asuma las siguientes tareas:

1) Garantizar el fiel cumplimiento de los acuerdos alcanzados en la negociación.

2) Rescate de la independencia y soberanía nacional.

3) Cese de la injerencia de la Administración Norteamericana o de cualquier otro estado en la política interna del país, en las decisiones del gobierno y en la conducción de la Fuerza Armada de El Salvador.

- 4) Asegurar la destrucción efectiva del aparato represivo y sentar las bases de una verdadera democracia.
- 5) Atender las necesidades más urgentes e inmediatas de las mayorías populares y adoptar medidas para viabilizar las transformaciones económicas y sociales estructurales.
- 6) Adoptar todas las otras medidas necesarias para resolver el actual estado de guerra

- B) Adoptar de común un calendario electoral.
- C) Concertación del cese el fuego.
- D) Reasentamiento de desplazados y repatriación de refugiados.

TERCERA FASE: Institucionalidad democrática.

- A) Integración del gobierno.
- B) Reforma constitucional. Acuerdo sobre las reformas constitucionales necesarias para la implementación de la solución política, el cual será sometido a referendum nacional.
- C) Reorganización de la Fuerza Armada.
- D) Convocatoria a elecciones generales.

5. Córdova Macías R. y Benítez Manaut R. (comps) op. cit. págs. 91 y 96.

La oferta de paz del gobierno incluía además las siguientes medidas para favorecer la incorporación a la vida política del país:

- A) Amnistía general.
- B) Garantías a la libre circulación de los alzados en armas que se reincorporen a la vida civil.
- C) Garantizar la participación política de todos los sectores y grupos que respeten el ordenamiento legal vigente.
- D) Facilidades para los que deseen salir del país.
- E) Garantías para el regreso de los desplazados de la guerra.
- F) Libre participación en la organización y actividades políticas, con garantías para la inscripción del partido político que se cree, asegurando la participación en las elecciones. Este partido gozará de las mismas prerrogativas que el resto de los partidos del país.
- G) Programas especiales de atención a los lisiados.

6. "Oferta política del FDR-FMLN para un acuerdo trascendental para la humanización y la reducción del impacto económico, social y político de la guerra" (10 de julio de 1986), "Propuesta del FDR-FMLN para un acuerdo trascendental para la humanización y la reducción del impacto económico, social y político de la guerra" (26 de mayo de 1987) en Córdova R. y Benítez Manaut R. (comps) op. cit. págs. 108-117.

7. Como propuestas concretas se retomaban los 6 puntos de julio de 1986. Estos eran:

- 1) Solución entre salvadoreños.
- 2) Amplitud y pluralismo en el gobierno.
- 3) Cese al fuego al recomponerse el gobierno. Declarado el cese al fuego, el FMLN mantendría su ejército y sus armas, la Fuerza Armada gubernamental también se mantendría organizada y armada. En el marco del gobierno que surja, se buscaría una solución negociada a este problema de la existencia de dos ejércitos.
- 4) Inicio a un régimen económico justo: economía mixta y reforma agraria, bancaria y de comercio exterior.
- 5) Democracia y rescate de los derechos humanos.
- 6) Política exterior de paz.

Por último, los frentes complementaron su posición con las propuestas de dos acuerdos para la humanización del conflicto, basadas en los 18 puntos de mayo de 1987. Las dos propuestas, que fueron rechazadas por el gobierno, eran:

PRIMERA:

- 1) Suspensión de la guerra aérea.
- 2) Suspensión del uso de artillería de largo alcance.
- 3) Suspensión del uso de minas de pateo y trampas cazabobos.
- 4) Suspensión de todo tipo de sabotaje económico.

SEGUNDA:

- 1) Derecho de la población a vivir en lugares libremente elegidos por ella: a) No entorpecer su reingreso, b) No destrucción de viviendas y cultivos, c) Suspensión de desalojos.
- 2) No interferencia con medidas militares en el ejercicio de funciones civiles de alcaldes, jueces de paz y demás funcionarios del aparato político.
- 3) Libertad de presos políticos y cese de capturas de personas dedicadas a actividades políticas y/o gremiales.
- 4) Respeto a los parientes de los soldados, jefes y oficiales de la Fuerza Armada y de los funcionarios del gobierno, así como de los parientes de los combatientes, mandos y militares y dirigentes del FMLN-FDR.

8. En concreto el ofrecimiento de la delegación gubernamental fue:

- Aceptar el perdón y olvido, como base de la pacificación, exhortando al pueblo y a los diferentes sectores de la vida nacional, para que en una comunión de propósitos, compartan las mismas actitudes e ideales, para la reunificación de la familia salvadoreña, a través del espíritu de paz y reconciliación nacional.

- Aceptar la no violencia, como premisa fundamental de la paz, del respeto, de la justicia y de la democracia.

- Aceptar y cumplir los "Procedimientos para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica (Esquipulas II) y comprometerse a trabajar en las comisiones necesarias, para cumplir con los objetivos y las fechas establecidas en el acuerdo de Esquipulas II dentro del marco de la Constitución.

Córdova R. y Benítez Manaut R. (comps.) op. cit. pág. 117

9. "Informe del FDR-FMLN sobre la reunión de las Comisiones del gobierno de El Salvador y del FDR-FMLN en Caracas" en Córdova R. y Benítez R. (comps.) op. cit. pág. 118.

10. Córdova Macías R. "El Salvador: análisis sobre las negociaciones de paz bajo la mediación de las Naciones Unidas y perspectivas políticas", ponencia presentada para la reunión del Grupo de Trabajo de CLACSO, Cancún, México, febrero 1991.

11. Córdova Macías R. op. cit. pág. 22, utiliza la clasificación en etapas de los procesos de negociación formulada por Zartman y Bertman para situar a los distintos ciclos negociadores que se suceden con anterioridad a 1991 en la fase de diagnóstico. En líneas generales coincide con nuestra clasificación.

12. No fue éste el único cambio en lo que se refiere a la composición de las partes. En el marco de los Acuerdos de Esquipulas, el gobierno salvadoreño se comprometió a promulgar una amnistía para los delitos políticos. A ella se acogieron los dirigentes del FDR Guillermo Ungo y Rubén Zamora regresando al país tras más de siete años de exilio, en el mes de noviembre de 1987. A partir de este regreso la estrategia del Movimiento Nacional Revolucionario y del Movimiento Popular Socialcristiano, partidos liderados por Ungo y Zamora respectivamente, consistió en ocupar los espacios políticos que la apertura de Esquipulas había propiciado en El Salvador. Para ello pusieron en práctica una política de alianzas con otras fuerzas políticas que dio como resultado la disolución del FDR con la fundación de una nueva coalición, la Convergencia Democrática y el alejamiento del FMLN. Consiguientemente la composición de la delegación insurgente en las mesas de negociación reflejó estos cambios y pasó a estar formada por el FMLN en exclusividad.

13. Córdova R. y Benítez Manaut R. (comps.) op. cit. págs. 139-141.

14. Para análisis del cambio que se operó dentro de los planteamientos con los que el FMLN había abordado hasta ese entonces la negociación consúltese Acevedo C. "La propuesta de paz más viable del FMLN" en Córdova Macías R. y Benítez Manaut R. (comps.) op. cit. págs. 58-76.

15. A lo largo el enfrentamiento el proyecto político del FMLN sufrió modificaciones. Su evolución desde el planteamiento inicial del Gobierno Democrático Revolucionario hacia el Gobierno de Amplia Participación se encuentra en: CINAS "El proyecto popular (1980-1984)" en El Salvador: Guerra, Política y Paz (1979-1989), S. Salvador, CINAS-CRIES, 1989, págs. 175-191.

16. "Acuerdo de México" en Córdova R. y Benítez Manaut R. op. cit. pág. 171.

Este acuerdo contemplaba dos grandes apartados: Marco conceptual y Procedimiento. En el Marco conceptual se establecía que "el gobierno de El Salvador y el FMLN dialogarán en un esfuerzo de entendimiento para terminar el conflicto armado por la vía política al más corto plazo posible, impulsar la democratización del país y reunificar a la sociedad salvadoreña. En tal sentido, el diálogo se propone concertar el cese de hostilidades".

Respecto a las cuestiones de procedimiento, entre otras, se acordaron las siguientes medidas: la celebración de periodos de sesiones ordinarias con 30 días de intervalo, la posibilidad de contar con invitados miembros de la iglesia católica y de organismos internacionales que participarán en el diálogo en calidad de testigos, el establecimiento de canales de información y de evacuación de consultas con los partidos y fuerzas sociales y el compromiso de ambas partes de no retirarse unilateralmente de la mesa de negociaciones.

17. El detonante del incremento de la represión y motivo de la retirada del FMLN del proceso negociador fue el sangriento atentado (9 muertos y 30 heridos) que destruyó en pleno centro de San Salvador la sede del sindicato FENASTRAS, ocurrido el 31 de octubre de 1989.

18. La posición insurgente fue dada a conocer a través de un documento hecho público el 11 de septiembre de 1989 titulado "Propuesta para lograr la democratización, el cese de las hostilidades y la paz justa y duradera en El Salvador". Esta propuesta contenía los siguientes puntos:

I. Cese de fuego (concertado a más tardar el 15 de noviembre de 1989), en base a los puntos siguientes:

a) Inicio de un proceso de reformas al sistema judicial.

b) Acuerdo sobre medidas que aseguren el cese de la represión y la plena vigencia de las libertades democráticas.

c) Juicio a los culpables del asesinato de Monseñor Romero y a los integrantes de los escuadrones de la muerte.

d) Acuerdos económicos: respeto a la reforma agraria y suspensión de medidas que generan el alza del costo de los productos de consumo popular.

e) Acuerdos sobre autodepuración y profesionalización de la Fuerza Armada.

f) Sometimiento a la aprobación de la Asamblea Legislativa de las reformas constitucionales que resulten de la negociación.

g) Adelantamiento de las elecciones legislativas y municipales de 1991.

h) Garantías de la efectiva vigencia del cese al fuego.

II. Una vez concertado el cese al fuego, el FMLN se declara dispuesto a transformarse en partido político, integrándose a la legalidad.

III. Negociación para el cese definitivo de las hostilidades (a más tardar el 31 de enero de 1990):

a) Aprobación por la Asamblea Legislativa del proyecto de reforma constitucional pactado.

b) Reformas al sistema electoral con plena participación de todos los partidos.

c) Acuerdo para el reconocimiento de un solo ejército nacional y su reducción gradual. Disolución de los cuerpos de seguridad y formación de uno solo bajo el mando civil.

d) Acuerdo para proponer a los Estados Unidos que la ayuda militar se transforme en un fondo de recuperación económica y social.

19. La propuesta gubernamental presentada en la reunión de S. José se recogió en un documento titulado "Posición del Gobierno de la República para lograr la paz, consolidar la democracia en el país y reunificar a la sociedad salvadoreña" (Córdova R. y Benítez Manaut R. (comps.) op. cit. pág. 173), que en síntesis venía a plantear, lo siguiente:

I. Cese inmediato de hostilidades:

a) El cese por parte del FMLN y todas sus organizaciones de apoyo, a partir de octubre de 1989, de toda agresión o acto hostil en los campos político, económico, social y militar, a través de acciones y técnicas psicológicas, adecuadas y conspirativas, en contra de todo objetivo civil y militar.

b) El cese por parte del gobierno de todas las operaciones militares de carácter ofensivo.

c) Garantías del respeto a la vida, libertad y demás derechos de los integrantes del FMLN así como proporcionar asistencia médica y alimentaria y otras medidas que faciliten la incorporación a la vida civil.

d) Acuerdos para que las organizaciones políticas, gremiales y sociales legalmente constituidas desarrollen sus actividades dentro de los límites legales.

e) Fortalecimiento del respeto a los Derechos Humanos y las libertades democráticas.

II. Incorporación del FMLN a la vida y al proceso político:

a) Desmovilización del FMLN según lo acordado en Tela.

b) Medidas para facilitar que el FMLN se transforme en partido político.

c) Revisión interpartidaria del sistema electoral.

d) Alcanzada la paz, el gobierno determinará el número de efectivos de la administración de justicia.

III. Medidas para lograr la armonía política y social.

Alcanzada la paz, el gobierno determinará el número de efectivos de la Fuerza Armada.

20. Galván Bonilla G. "El Salvador 1989. Entre la destrucción y la negociación. Gestiones y propuestas en búsqueda de la paz" en Relaciones Internacionales N. 29, Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, Heredia, cuarto trimestre de 1989, págs. 49-102.

Córdova Macías R. op. cit. pág. 18.

21. Ricardo Córdova señala cinco rasgos que caracterizan y diferencian a este ciclo negociador de los anteriores:

- 1) Aceptación del FMLN de las elecciones.
- 2) Cambios en la composición de las delegaciones gubernamentales e insurgente.
- 3) Rol más activo de la mediación de Naciones Unidas en relación con el anterior papel desempeñado por la Iglesia Católica.
- 4) Participación de los partidos políticos y las fuerzas sociales.

- 5) Entrada en el terreno de la negociación frente a los intentos anteriores que fueron más bien diálogos.

Córdova Macías R. op. cit.

22. Véase capítulo tercero.

23. Boletín Centroamérica Hoy N. 43, CSUCAPAX, S. José, mayo 1990.

24. El mecanismo de reforma de la constitución se encuentra contenido en su artículo 248 que dice textualmente:

"La reforma de esta constitución podrá acordarse por la Asamblea Legislativa con el voto de la mitad más uno de los diputados electos. Para que tal reforma pueda decretarse deberá ser ratificada por la siguiente Asamblea Legislativa con el voto de los dos tercios de los diputados electos. Así ratificada, se emitirá el decreto correspondiente. La reforma únicamente puede ser propuesta por los Diputados en un número no menor de 10. No podrán reformarse en ningún caso los artículos de esta Constitución que se refieren a la forma y sistema de gobierno, al territorio de la República y a la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República".

25. El siguiente cuadro comparativo nos ofrece una imagen de la trascendencia de las reformas constitucionales acordadas en México.

ARTICULOS VIGENTES CONSTITUCION.

Competencias de la A. Legislativa.

Art. 131: Recomendar a la presidencia la destitución de los Ministros de Estado; o a los organismos correspondientes, la de funcionarios de instituciones Oficiales Autonomas cuando así lo estime conveniente, como resultado de la investigación de sus comisiones especiales o de la interpelación, en su caso".

REFORMAS DE MEXICO

Competencias de la A. Legislativa.

Art. 131: Se agrega que la resolución de la Asamblea será vinculante cuando se refiera a los jefes de seguridad pública o inteligencia de Estado por causa de graves violaciones de los Derechos Humanos.

Competencias del Presidente de la República.

Art. 162: Nombrar, remover, aceptar renunciaciones y conceder licencias a los Ministros y Viceministros de Estado.

Art. 168: Organizar y mantener las F. Armadas y conferir los grados militares de conformidad con la ley. Disponer de la F. Armada para el mantenimiento de la soberanía, el orden, la seguridad y la tranquilidad de la República y llamar al servicio la fuerza necesaria, además de la permanente para cumplir tales fines.

Art. 212: La F. Armada es una institución fundamental para la seguridad nacional, de carácter permanente, esencialmente apolítica y obediente y no deliberará en asuntos del servicio.

Art. 211: La F. Armada está instituida para defender la soberanía del Estado y la integridad de su territorio, para mantener la paz, la tranquilidad y seguridad

Competencias del Presidente de la República.

Art. 162: Se añade "así como a los jefes de seguridad pública e inteligencia de Estado".

Art. 168: Conducir, organizar y mantener la F. Armada, conferir los grados militares y ordenar el destino o cargo, o la baja de los oficiales de la misma, de conformidad con la ley. Disponer de la F. Armada para la defensa de la soberanía del Estado y de la integridad de su territorio. Excepcionalmente si se han agotado los medios

ordinarios para el mantenimiento de la paz interna, la tranquilidad y la públicas y el cumplimiento de la Constitución y demás leyes vigentes. Velará especialmente porque se mantenga la forma republicana de gobierno y el régimen democrático representativo, no se viole la norma de alternabilidad en la Presidencia de la República y se garantice la libertad del sufragio y el respeto a los derechos humanos. Colaborará con las demás dependencias del Organismo Ejecutivo en los programas de desarrollo nacional, especialmente en situaciones de emergencia.

Art. 213: La organización y el desarrollo de las actividades de la F. Armada estarán sujetos a leyes, reglamentos y disposiciones especiales. Sus efectivos serán fijados anualmente por el Organismo Ejecutivo en el Ramo de Defensa y de Seguridad Pública de acuerdo a las necesidades del servicio.

territorio. seguridad públicas, el Presidente de la República podrá disponer de la F. Armada para ese fin. La actuación de la F. Armada se limitará al tiempo y a la medida de lo estrictamente necesario para el reestablecimiento del orden y desará tan pronto se haya alcanzado ese cometido. El Presidente de la República mantendrá informada a la A. Legislativa, la cual podrá, en cualquier momento, el cese de tales medidas excepcionales. En todo caso, dentro de los 15 días siguientes a la terminación de éstas, el Presidente de la República presentará a la A. Legislativa un informe circunstanciado sobre la actuación de la F. Armada.

26. Con anterioridad a octubre de 1987, fecha del primer contacto directo entre delegaciones de la URNG y del gobierno de Vinicio Cerezo hubo las siguientes propuestas:

En febrero de 1986 el presidente Cerezo afirma en declaraciones que a finales de ese año podrían llevarse a cabo conversaciones con la guerrilla a fin de incorporarla al proceso político. En respuesta, durante el mes de mayo la URNG dio a conocer en San José una propuesta de negociaciones sobre la base de los siguientes puntos:

- 1) Reestructuración de los aparatos de represión y militares del Estado en función de los intereses populares.
- 2) Depuración de los mandos militares y policiales represivos y corruptos.
- 3) Eliminación de las bandas paramilitares.
- 4) Castigo a los responsables intelectuales y materiales de los asesinatos, torturas y desapariciones.
- 5) Disolución de las patrullas de autodefensa civil y de las aldeas modelo.
- 6) Pleno derecho de asociación y locomoción en el campo.

La posición de la URNG fue completada en febrero de 1987 con la publicación de los siguientes puntos:

- 1) Humanización de la guerra en base a los acuerdos de Ginebra.
- 2) Total respeto a los derechos humanos, no solo en lo que concierne a represión, tortura y desaparecimientos, sino al derecho de libre locomoción, residencia y asociación.
- 3) La cuestión de la integración y unidad nacional que abarque la necesidad de terminar con la disgregación, la discriminación y las restricciones que impiden a los guatemaltecos que se encuentran en el exterior retornar a su patria.
- 4) Un programa mínimo de reformas estructurales.
- 5) Una verdadera política de neutralidad y no alineamiento.
- 6) Conversar sobre las condiciones que se requieren para formar la alianza más grande y amplia en la historia, con el objetivo de estructurar una democracia avanzada, popular e independiente y un nuevo "compromiso histórico".

Tras la firma de los acuerdos de E-II la dinámica de la negociación se acelera. El 9 de setiembre de 1987 la URNG dio a conocer la tercera propuesta de diálogo. Esta tercera propuesta se concretaba en:

- 1) La estructura militar de poder es la causa de que haya guerra. Las otras causas podrán irse superando en un proceso de democracia para lo cual es necesario la paz.
- 2) Se deben deducir responsabilidades a los culpables de las violaciones a los derechos humanos.

3) Se deben disolver las patrullas de autodefensa civil y las aldeas modelo como garantía al derecho de libre asociación y locomoción.

4) La convocatoria a un pacto social para forjar la más grande alianza de fuerzas revolucionarias, democráticas, populares, patrióticas y progresistas, para buscar una sólida base para la solución de la crisis y la formulación de un nuevo modelo de desarrollo.

27. La URNG hizo al gobierno la siguiente propuesta:

1. Condiciones y requerimientos para la democratización del país.

1.1 Desmantelamiento de las estructuras de control de la población: Patrullas de autodefensa civil, Aldeas Modelo, polos de desarrollo y garantía de libre locomoción en el campo.

1.2 Respeto pleno a los derechos humanos y reestructuración efectiva y verificable de los aparatos represivos.

1.3 Aclaración y deslinde de responsabilidades sobre los detenidos - desaparecidos.

1.4 Vigencia plena sin restricciones para la libertad de organización popular.

2. Dar el primer paso hacia un cese al fuego a través de un compromiso con el gobierno tendiente a la humanización del conflicto.

3. Diálogo Nacional entre todas las fuerzas políticas y sociales, cuyo objetivo sea sentar las bases de un acuerdo nacional para garantizar la construcción de la paz, la democracia e impulsar el desarrollo independiente del país.

4. Propuesta concreta de alto al fuego en el que se definan zonas intermedias desmilitarizadas entre áreas de conflicto y territorios controlados.

28. Por el contrario, las organizaciones contrarrevolucionarias en un esfuerzo por afirmarse como no dependientes de los designios norteamericanos desde el comienzo de su accionar militar presentaron propuestas de diálogo y negociación con el gobierno Sandinista. (8) Tres fueron las propuestas de negociación presentadas por la contrarrevolución:

PROPUESTA DE LA FUERZA DEMOCRATICA NICARAGUENSE (enero 1983)

1) Amnistía General.

2) Revocación inmediata de la Ley de Emergencia Nacional la cual, en la práctica, impone el estado de sitio en Nicaragua.

3) Repatriación de todos los Nicaraguenses con total garantía para sus derechos como ciudadanos.

4) Revocación de todas las leyes que nieguen los derechos humanos, civiles y sociales y abolición de las instituciones usadas para reprimir al pueblo.

5) Fin inmediato de la persecución religiosa.

6) Explotación de los "internacionalistas" implicados en la esfera pública, incluyendo todos aquellos a quienes se les ha concedido la nacionalidad nicaraguense después del 19 de julio de 1979.

7) Sustitución del actual ejército y policía sandinista, instrumentos armados al servicio del FSLN, por un genuino ejército y policía nacional sin afiliación a ningún partido político. Disolución de las milicias populares y otros grupos de represión semi-oficiales tales como los CDS.

8) Reducción drástica del desproporcionado contingente de armas adquirido por los sandinistas en flagrante desprecio a nuestros limitados y escasos recursos económicos y humanos, con el objetivo de volver a la estabilidad en la región centroamericana y asegurar la paz.

9) Efectiva e inmediata separación de la Administración Pública de las actividades ideológicas y del partido político.

10) Establecimiento del derecho a la libertad de expresión, libertad de prensa, abolición de todas las formas de censura y control estatal y propiedad de los medios.

11) Fin de la persecución y sistemática exterminación de la población rural y miskita.

12) Elecciones libres y honestas a Asamblea Nacional Constituyente antes de setiembre de 1983. Esta elección será supervisada por una organización internacional con prestigio como la OEA.

PROPUESTA DE LA ALIANZA REVOLUCIONARIA DEMOCRATICA (enero 1983)

1) Genuino no aleniamiento.

2) Efectivo compromiso de no aleniamiento.

3) Una definición clara de la economía mixta.

4) Genuina independencia de los poderes del estado.

5) Fuerzas armadas no partidistas.

6) Respeto a los derechos humanos.

7) Reforma agraria con distribución de la tierra a los campesinos, estipulando la creación de cooperativas y otras formas de asociaciones productivas libres y voluntarias.

8) Autonomía regional para el pueblo indígena.

9) Organizaciones de trabajadores autónomas y derecho de huelga.

PROPUESTA DEL BLOQUE OPOSITOR DEL SUR (agosto 1985)

Se presentó en Panamá. Propone un diálogo simultáneo a tres bandas como un vehículo para obtener la pacificación y la solución definitiva a la crisis en Nicaragua. El BOS propuso tres líneas paralelas de diálogos, la primera consistió en la búsqueda de los mecanismos apropiados para eliminar el conflicto este-oeste de Nicaragua y de Centroamérica, a través de acuerdos específicos entre las dos superpotencias. La segunda línea de diálogo se llevaría a cabo entre las democracias centroamericanas y el gobierno de Nicaragua, bajo los auspicios del grupo de Contadora,

con el objetivo de indagar fórmulas para disminuir las tensiones entre estas naciones. El tercer elemento consistiría en conversaciones entre el gobierno de Nicaragua y representantes de la oposición y el pueblo indígena para procurar un consenso nacional dentro de los límites del esquema original del proyecto gubernamentalmente (delineado por la JGRN que tomó el poder después de la caída de Somoza), garantizando un sistema democrático que procure la armonía social, estabilidad permanente y reconciliación nacional.

CAPITULO OCTAVO: LA NEGOCIACION EN EL CONFLICTO REGIONAL.

La solución negociada en este nivel de la crisis, pasa por el compromiso de los estados centroamericanos de no permitir el uso del territorio propio para agredir a los otros estados. El logro de un acuerdo de este tipo supone el establecimiento de garantías que satisfagan los legítimos intereses de seguridad nacional de cada uno de los Estados.

Los mecanismos negociadores que se pueden ensayar para la implementación de un acuerdo con las características anteriores son:¹

-Bilateral: Cada estado centroamericano sostiene conversaciones a dos bandas con aquellos estados de la región con los que tienen conflictos fronterizos: Nicaragua-Costa Rica y Nicaragua-Honduras.

-Multilateral: Conversaciones a nivel regional en las que participan los cinco estados del itmo.

1) Las iniciativas bilaterales entre Honduras y Nicaragua.

Las iniciativas autónomas, es decir sin intervención de terceras partes, que los gobiernos hondureño y nicaraguense pusieron en marcha con el objetivo de alcanzar una solución negociada a sus diferencias se agrupan fundamentalmente en dos tipos. De un lado están las entrevistas sostenidas entre representantes de ambos gobiernos, las conversaciones directas. De otro lado están las propuestas que ambos gobiernos dieron a la luz y que no fueron discutidas en la mesa de negociaciones.

La entrevista Daniel Ortega-Policarpo Paz (13 mayo 1981).

Por invitación de Nicaragua se reúnen en Gausaule los jefes de Estado de Honduras, Policarpo Paz y de Nicaragua, Daniel Ortega. Acordaron mediante un comunicado conjunto que la solución a cualquier problema debe buscarse a través del diálogo directo de conformidad con las normas consagradas por el Derecho Internacional. Mas allá de este comunicado conjunto de declaración de intenciones, la cumbre no produjo resultados prácticos. Después de esta reunión y debido a las agresiones provenientes desde territorio hondureño, el gobierno nicaraguense envió 17 notas de protesta al gobierno de Honduras llamando a la preservación de buenas relaciones entre los dos países, denunciando la actividad contrarevolucionaria somocista y urgiendo a prontas soluciones.

Las propuestas hondureñas y nicaraguenses.

En febrero de 1982 el FSLN ante la conferencia de Partidos Políticos de A. Latrina reunida en Managua, presenta una serie de propuestas tendientes a alcanzar la paz en la región. Entre los puntos de la propuesta se proponía el patrullaje conjunto de las fronteras y la suscripción de tratados de no agresión y seguridad mutua entre los Estados Centroamericanos.

En agosto de 1982 Nicaragua envía una nota al consejo de Seguridad de la ONU en donde se hace constar su disposición para establecer mecanismos internacionales de supervisión y vigilancia fronteriza con Honduras. Así mismo presenta una serie de iniciativas a Honduras incluyendo invitaciones al jefe de las Fuerzas Armadas Hondureñas y al presidente de Honduras para reunirse a esos niveles y lograr acuerdos que garanticen la paz. El canciller nicaraguense viaja a Honduras con una propuesta de 7 puntos tendiente a disminuir las tensiones fronterizas entre ambos países. Honduras no acepta estas propuestas.

En Septiembre de 1982 Honduras plantea un documento ante la OEA conocido como "Internacionalización de la Paz". La propuesta de Paz Barnica denotó la existencia de conflictos entre civiles y

miliares. El gobierno hondureño posteriormente abandonó la propuesta de Paz Barnica y conformó el Bloque de Tegucigalpa.

En Abril de 1983 varios países de la OEA, entre ellos Honduras y El Salvador, pretenden convertir a este organismo en la única tribuna para la discusión de los conflictos de la región centroamericana y con ello quitarle espacio a la ONU, instancia que favorece a Nicaragua. En ese sentido Honduras solicita una reunión con los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Nicaragua para formar un bloque y plantear sus puntos de vista sobre la región. Esta reunión fue rechazada por Nicaragua puesto que en su agenda no se recogía el espíritu de las recomendaciones de la ONU. Durante este mismo mes Nicaragua reacciona replanteando ante la OEA una propuesta en la que entre otros puntos se incluía el diálogo al más alto nivel con el gobierno hondureño, la solicitud a México, Panamá, Colombia y Venezuela para que interpongan sus buenos oficios para que se realice el diálogo bilateral y exhortar a los restantes países centroamericanos a iniciar un proceso conjunto de negociación.

En Octubre de 1983 Nicaragua emite una propuesta consistente en tres proyectos de tratados y un proyecto de acuerdo sobre El Salvador. Uno de los proyectos de tratados era para ser firmado, entre Honduras y Nicaragua.

2) Las iniciativas bilaterales entre Nicaragua y Costa Rica.

"En la época precontadora, surgieron problemas fronterizos entre Nicaragua y Costa Rica, a propósito de la interpretación del tratado de límites Cañas-Jerez y de las definiciones de soberanía (nicaraguense) y derecho de libre navegación (costarricense), sobre el río San Juan. Las tensiones cubrían mal el problema de fondo que se planteaba entre los dos países, a saber, el temor de las autoridades sandinistas de ver el Río San Juan convertido en una vía de penetración de la contrarrevolución auspiciada por Whashington y con la anuencia de San José. Las aprensiones del

gobierno nicaraguense se vieron confirmadas con la apertura del Frente Sur en donde operó la organización contrarrevolucionaria ARDE de Edén Pastora".²

El mecanismo que ambos gobiernos trataron de implementar, infructuosamente, con el objetivo de solucionar los problemas derivados del uso del territorio costarricense como base de operaciones desestabilizadoras en contra de Nicaragua, fue la comisión fronteriza.

El primer intento de conformación de la Comisión data del mes de Abril de 1982. Tras el fracaso de este primer intento, durante el mes de Abril de 1983 hubo una reunión entre los ministros de seguridad, de relaciones exteriores y de gobernación de Costa Rica, por una parte, y por la otra una delegación nicaraguense encabezada por el ministro del interior Tomás Borge. Este encuentro marcó el inicio de una distensión parcial y también sirvió para sacar a la luz fisuras y divisiones en el interior de la postura costarricense. En efecto, mientras que esta distensión fue apoyada por el presidente Monge sin embargo contó con la oposición del canciller Volio. Tras este primer encuentro, se continuó la ronda de contactos con una segunda reunión en la que se entrevistaron delegaciones encabezadas por los dos vice-presidentes, Faith de Costa Rica y Sergio Ramírez por Nicaragua. Este ciclo de contactos y de distensión haría que en el mes de mayo Costa Rica presentara una solicitud ante la OEA para que se enviara una fuerza de paz a la frontera con Nicaragua. Esta iniciativa no cuajó, y solo se llegó al acuerdo de volver a reactivar la comisión fronteriza esta vez bajo la instancia de la OEA.

Un año después en mayo de 1984, la comisión mixta fronteriza para a ser la comisión de Supervisión y Prevención integrada por representantes de ambos gobiernos y de los cuatro países de Contadora.

Este segundo intento de impulsar la comisión fronteriza que tiene lugar entre 1983 y 1984 finaliza abruptamente cuando en mayo

de 1985 se produce el incidente de Las Crucitas que costó la vida a dos guardias civiles costarricenses. Este incidente mantuvo congeladas las relaciones entre Costa Rica y Nicaragua hasta el mes de febrero de 1986. A comienzos de este mes, Costa Rica y Nicaragua reanudan negociaciones para formalizar sus relaciones diplomáticas. Uno de los temas que se trataron en las negociaciones fue en relación a la pacificación de la frontera común.

En este sentido, se buscó desarrollar un mecanismo que contara con la participación de terceros estados en cuanto al financiamiento y los expertos necesarios para realizar las tareas. La propuesta fue acogida por Contadora en la reunión de Punta del Este (Uruguay). Esta iniciativa no fue del agrado de los Estados Unidos que presionó a Costa Rica. En efecto, tras una entrevista del canciller costarricense con Philip Habib, efectúa unas declaraciones en las que expresa que la creación de una misión de vigilancia fronteriza no "implica una obligación legal para Costa Rica". En definitiva, la iniciativa de la comisión no prosperó. Se firmó un documento que tuvo significados distintos para Costa Rica y para Nicaragua. Para el primero constituía las bases de un acuerdo que debía ser presentado en Contadora; para el segundo era un acuerdo suscrito.

4) Las iniciativas multilaterales entre Honduras, Nicaragua y Costa Rica.

Dentro de los acuerdos que los presidentes Centroamericanos suscribieron en Esquipulas II, se encontraban tres que incidían en los aspectos que desde la apertura de la crisis centroamericana habían constituido puntos de fricción en las relaciones entre los estados centroamericanos, ellos eran:

- 1.- Cese de la ayuda a fuerzas irregulares o a movimientos insurgentes.

2.- No uso del territorio para agredir a otros Estados

3.- Negociaciones en materia de seguridad, verificación, control y limitación de armamento.

La verificación del cumplimiento de los dos primeros puntos queda a cargo de la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento (CIVS). La tortuosa historia de este mecanismo, revela lo difícil de la misión que se le encomendó. Desde los inicios de sus labores, su preocupación se centró en el contencioso fronterizo hondureño -nicaraguense. Para esas fechas (octubre 1987) el diferendo de la frontera sur nicaraguense se había desactivado puesto que el frente sur de la contrarrevolución que operaba desde el territorio costarricense se había eliminado al desaparecer, tiempo atrás, la organización ARDE de Edén Pastora.

En la primera visita de inspección que la CIVS realizó en territorio hondureño, el gobierno de este país puso en práctica maniobras de encubrimiento al permitir semanas antes que las tropas contrarrevolucionarias se trasladaran a nuevas zonas del país.

La CIVS afirma que los problemas que encuentra para el cumplimiento de sus labores estriba en cuestiones de índole política y no de naturaleza técnica. Ante esta constatación los países firmantes del acuerdo de Esquipulas II optan por eliminarla y sustituirla por la Comisión Ejecutiva, compuesta por los cancilleres centroamericanos como instancia que se encargue de la misión de verificación. Al eliminarse la posibilidad de verificación internacional independiente se produce un retroceso sobre lo ya acordado: los gobiernos quedan como juez y parte en la evaluación del grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos.

En esta situación permanecerán hasta agosto de 1989 cuando en la cumbre de Tela, Honduras levanta el veto que mantenía a la puesta en marcha de nuevo de la CIAV.

Durante el año 1988, la iniciativa nicaraguense de ofrecer la retirada de su demanda contra Honduras ante la corte de Justicia de la Haya, a cambio de que se impulsara de nuevo la verificación internacional de los acuerdos, unido al reconocimiento oficial hondureño, por primera vez desde que se inició el conflicto, de la presencia en su territorio de la contrarrevolución, activan el proceso.

En Tela se acuerda una solución concertada y extrajudicial a la acusación de Nicaragua contra Honduras en la Corte Internacional de la Haya. Esta solución consistía en tres pasos. Primero, las posibilidades para las operaciones de la CIAV en Honduras. Segundo el compromiso de Azcona para oficializar la petición de su gobierno a la ONU para la conformación de una fuerza internacional de paz y seguridad interfronteriza, retardada por Honduras. Tercero, el retiro por parte del gobierno de Nicaragua de la demanda contra Honduras, lo que estaría condicionado al cumplimiento de los puestos anteriores.

Igualmente en Tela se acordó el retiro por parte de Honduras, de la reserva interpuesta al funcionamiento de la comisión acordada en la cumbre de Costa del Sol, para la verificación en materia de seguridad internacional, y del no uso del territorio para atacar a otros estados.

Esto debía ser seguido por una reiteración de Honduras para el envío a su territorio de esa fuerza de paz, conocida como ONUCA. Las fuerzas de la ONUCA participaron en el proceso de desmovilización de la Contra concluido en junio de este año.

Finalmente y por lo que se refiere al proceso de negociación en materia de seguridad, verificación, control y limitación de armamento, la cumbre de Montelimar celebrada en el mes de abril de este año decidió impulsar y calendarizar dicho proceso que en la actualidad empieza a dar sus primeros pasos.

NOTAS

1.Aguilera G. "Esquipulas y el conflicto Interno en Centroamérica" en El fusil y el olivo, op. cit.

2.Egizábal C. op. cit.

CAPITULO NOVENO: LA NEGOCIACION EN EL CONFLICTO INTERNACIONAL.

Finalizamos la tercera parte que ha estado dedicada al examen de los procesos de negociación, con los intentos fallidos de tratar de solucionar a través del consenso el conflicto que enfrentó a los Estados Unidos con la Revolución Sandinista.

1) La Ronda Enders (Agosto 1981-Octubre 1981)

El 12 de agosto de 1981 el secretario asistente de Estado para América Latina Thomas Enders, llegó a Managua con el propósito de sostener una serie de 6 reuniones. Enders había prometido presentar a Nicaragua cinco "borradores ilustrativos" que cubrirían el amplio abanico de cuestiones a ser negociadas bilateralmente. El primero era el borrador de una declaración unilateral de los USA que citaba leyes de ese país que prohíben el entrenamiento de paramilitares y disponen la no intervención en los asuntos internos de otras naciones. El segundo era una declaración bilateral de no interferencia y no intervención en los asuntos internos de otras naciones. Ambos serían públicos cuando se lograran progresos en las negociaciones.

Los otros borradores, relativos a intercambios, humanos y culturales, a la asistencia técnica y económica bilateral y a "una propuesta de seguridad", nunca fueron entregados. En definitiva Thomas Enders proponía un pacto de no agresión con Nicaragua y la reanudación de la asistencia económica, a cambio, del cese de la asistencia nicaraguense a las guerrillas salvadoreñas y la reducción en el crecimiento militar de Nicaragua. Esta propuesta fue rechazada por Nicaragua. En este rechazo pueden haber habido varias razones entre las que se pueden destacar: la insistencia en la bilateralidad, el firme apoyo internacional, la contra no tenía grandes dimensiones, la guerrilla salvadoreña estaba en ascenso.

2) Conversaciones entre embajadores (diciembre 1981-agosto 1982)

En diciembre de 1981, durante la reunión de la OEA celebrada en Santa Lucía, el canciller nicaraguense Miguel D'escoto se reúne con Alexander Haig. La posición de Haig fue expresar preocupación por el tamaño del EPS y las tendencias totalitarias de la Revolución.

En marzo de 1982 los Estados Unidos propusieron con ocasión de la reunión en Nueva York del "grupo de Nassau" un diálogo con Nicaragua cuyos puntos principales eran los siguientes:

1- Establecer pactos de no agresión bilaterales entre países de la región

2- Plantear garantías de que los USA no apoyarán a los somocistas.

3- Establecer acuerdos regionales que prohíban la importación de armas ofensivas pesadas.

4- Reanudar la ayuda estadounidense a Nicaragua

5- Cesar la intervención nicaraguense en El Salvador y el apoyo a los guerrilleros de la región.

Algunos atentados terroristas antigubernamentales en Nicaragua sabotearon las discusiones.

En Abril de 1982 el departamento de Estado anuncia que la embajada norteamericana en Managua ha presentado un plan de 8 puntos para la normalización de las relaciones. Esta propuesta consistía en:

1) Cese de apoyo al FMLN

2) Declaración política norteamericana para atender las preocupaciones de Nicaragua sobre los somosistas

3) Declaración conjunta sobre las relaciones amistosas entre ambos países.

4) Limitación de armas y fuerzas militares.

5) Acceso de la OEA y otras organizaciones a los aeropuertos, instalaciones militares, puestos, fronteras y zonas de seguridad.

6) Que se reconozca la conveniencia de celebrar elecciones

7) Que se reanude la cooperación económica

8) Que se promuevan los intercambios culturales

Nicaragua comunica su aceptación de inicio de conversaciones con los Estados Unidos presentando una agenda política de 10 puntos:

1) Rechazo a la pretensión norteamericana de considerar a Centroamérica como un frontera estratégica para conservar su poder continental.

2) Considerar inadmisible la vigilancia sobre sus zonas de seguridad.

3) Revindicación de su soberanía nacional

4) Demanda que Honduras cese de ser una base para la agresión armada en contra de Nicaragua

5) Demanda al cese de tráfico de armas contrarrevolucionarias entre los Estados Unidos y Honduras.

6) Demandar la disolución de los campos de entrenamiento militar de contras en territorio norteamericano

7) Exigió el retiro de los barcos de guerra norteamericanos de centroamérica

8) Exigió la suspensión de los vuelos de aviones-espías sobre Nicaragua

9) Exigió la eliminación del bloqueo económico

10) Exigió la liquidación de los planes de la Cía. destinados a financiar el entrenamiento y la organización de fuerzas contras.

En julio de 1982, el embajador norteamericano en Managua entregó al Vicecanciller nicaraguense una carta con comentarios sobre la propuesta anterior y una lista de "sugerencias" que Nicaragua debería seguir con miras a mejorar el clima para las negociaciones. En agosto Nicaragua contesta a esta carta exhortando a sostener un encuentro en México en el cual la agenda consistiría en la combinación de los 8 puntos norteamericanos y los 10 nicaraguenses, así como cualquier otro asunto que cualquiera de las partes deseara incluir. Los Estados Unidos nunca respondieron a esta comunicación nicaraguense.

3) Las visitas de Richard Stone (junio 1983-enero 1984)

La primera visita de Richard Stone tiene lugar en junio de 1983. En este mes se entrevista con Daniel Ortega y el canciller D'escoto en Managua. Al término de la reunión el canciller D'escoto expresa su preocupación porque Stone no reconoce la necesidad inmediata de conversaciones bilaterales entre Estados Unidos y Nicaragua. A esta primera visita siguieron otras. En ellas Stone planteó la necesidad de que Nicaragua dialogara directamente con los contras. La última visita se produjo en enero de 1984.

4) Las visitas de Langhorne Motley y Harry W. Shlaudeman (octubre 1983-junio 1984)

El 13 de octubre de 1983 el secretario asistente de Estado Danghorne Motley se reunió en Managua con D'escoto, Ortega y el comandante Julio Ramos. Motley levantó por primera vez la advertencia norteamericana de que todo acuerdo que permitiera una mayor presencia soviética sería inaceptable, que la importación de aviones de guerra sofisticados sería inaceptable, que la cooperación económica sería necesaria en el nivel regional, y que la realización de elecciones democráticas sería crítica para asegurar la paz a largo plazo.

Motley volvió a Managua en abril de 1984 acompañando al sucesor de Stone, Harry W. Shlaudeman. Al entrevistarse con Ortega plantaron la velada amenaza de que Estados Unidos tendría que tomar las medidas necesarias en caso de que Nicaragua no actuara para aflojar sus lazos con la Unión Soviética y con Cuba, disminuir el supuesto apoyo a la guerrilla salvadoreña, así como su propio reforzamiento militar, y proveer al gobierno de una amplia participación democrática.

5) Las propuestas nicaraguenses de tratados.

En octubre de 1983, Nicaragua se convirtió en el único país en cumplir con la solicitud que Contadora había hecho de propuestas concretas, al presentar tres proyectos de tratados y un proyecto de acuerdo con el Salvador. Esta nueva propuesta de paz es entregado por el canciller D'escoto durante el curso de una reunión mantenida en Whashington con Langhorne Motley.

Uno de los proyectos de tratado contenía un acuerdo bilateral con los Estados Unidos que intentaba contemplar las preocupaciones tanto nicaraguenses como norteamericanas. En concreto, tres cláusulas del proyecto van a tocar directamente aspectos que tienen que ver con la seguridad de los Estados Unidos.

1) Prohibición de la instalación de toda base militar extranjera en Centroamérica, así como la realización de maniobras con toda fuerza armada extranjera.

2) Prohibición de adquisición de armas de todo tipo y origen por cualquier país centroamericano.

3) Llamamiento al inicio del retiro de asesores y personal militar extranjeros de la región y requiere que el proceso de retirada sea completado antes de 30 días.

La reacción norteamericana fue lo de calificar como deficientes los tratados preparados por Nicaragua alegando que contenían estridentes polémicas antinorteamericanas.

6) Las conversaciones de Manzanillo (Junio 1984-enero 1985)

En Junio de 1984 el secretario de Estado Norteamericano George Schultz realiza una visita sorpresiva a Managua, para entrevistarse por espacio de dos horas y media con Daniel Ortega. En esta reunión se llegó al compromiso de continuar las discusiones a través del canciller Tinoco y de Shlaudeman.

Shlaudeman insistió en que las conversaciones no deberían incluir a México o a terceras partes. Aunque Nicaragua prefería la presencia de una tercera parte, accedió a las condiciones de Shultz. Las reuniones se iniciaron en Manzanillo (México) el 25 de junio de 1984, y siguieron reuniéndose mensualmente hasta que Estados Unidos suspendió unilateralmente las conversaciones en enero de 1985.

Las posiciones durante las rondas negociadoras de Manzanillo giraron en torno a la exigencia norteamericana de concesiones unilaterales a Nicaragua como el negociar con la contra. A cambio

ofrecieron solo que Estados Unidos tomará en consideración esas acciones. Por su parte Nicaragua trató de discutir con los Estados Unidos los temas que éstos veían como inaceptables en el acta de Contadora. El valor que los norteamericanos adscribían a las conversaciones de Manzanillo quedó puesto de manifiesto cuando en septiembre de 1984, el enviado especial Harry Schlaudeman, expresó en declaraciones la intención norteamericana de no firmar ningún acuerdo bilateral con Nicaragua puesto que las conversaciones de Manzanillo eran para fortalecer el proceso de Contadora y no para alcanzar algún acuerdo bilateral.

En febrero de 1985, Nicaragua pidió que se realizara una reunión entre Shultz y Ortega. Estados Unidos aceptó, y la reunión tuvo lugar en Montevideo el 2 de marzo de 1985. El presidente Ortega informó al secretario Shultz de las nuevas iniciativas unilaterales de Nicaragua, entre las cuales se contaban

- a) una moratoria a la importación de todo nuevo sistema de armamentos.
- b) el retiro de cien asesores militares cubanos, como paso inicial hacia la remoción de todos los militares extranjeros de la región.
- c) Una invitación abierta a una delegación bipartidista de congresistas norteamericanos para que confirmaran que las fuerzas armadas de Nicaragua y su estructura militar son puramente defensivas por naturaleza. Shultz dejó abierta la posibilidad de que las conversaciones de Manzanillo se reanudaran en el futuro si ellas contribuían al proceso de contadora. Sin embargo, respondió negativamente a las iniciativas mencionadas.

7) La propuesta de paz Reagan-Wright (5 Agosto 1987)

Dos días antes de que se produzca la firma del acuerdo de paz de Esquipulas II y cuando los presidentes centroamericanos se encuentran reunidos, los Estados Unidos dan a la luz una propuesta de paz. En ella se encuentran puntos de vista norteamericanos

frente a su relación con Nicaragua. Las principales demandas frente a Nicaragua son:

- 1) Que no se establezcan en Nicaragua bases soviéticas, cubanas o del bloque comunista
- 2) Que Nicaragua no represente un peligro militar para los países vecinos, ni ofrezca una base, desde donde preparar la la desestabilización de los gobiernos del hemisferio.
- 3) Que el gobierno nicaraguense respete los derechos humanos
- 4) Reconciliación Nacional y diálogo entre el gobierno y la contra
- 5) Elecciones

A cambio el gobierno norteamericano ofrecía:

- 1) Reconocimiento al derecho del pueblo nicaraguense a la autodeterminación pacífica y democrática así como libertad para dotarse del sistema social y económico que los nicaraguenses escojan.
- 2) Puesta en marcha de negociaciones entre el gobierno norteamericano y los demás gobiernos centroamericanos, incluido el gobierno nicaraguense para llegar a acuerdos sobre materia de seguridad y equilibrió de fuerzas en la región.
- 3) Cese del apoyo a la contra
- 4) Plan de comercio y asistencia económica a largo plazo con los gobiernos de la región en el que podría participar Nicaragua.

PARTE CUARTA. CONCLUSIONES

CAPITULO DECIMO. CONCLUSIONES**I****Introducción**

En la historia de la evolución por la que transcurre, a lo largo de la década de los ochenta, la búsqueda de la paz en Centroamérica, a nuestro juicio es posible distinguir varias periodos. El criterio en el que nos basamos para delimitar cada una de las distintas etapas es doble y remite a 1) La articulación y el balance existente entre las tendencias que recogen la lógica de lo político frente a lo militar y b) La mayor o menor profundidad de las iniciativas de paz en el sentido de ocuparse de tratar de dar respuesta a los factores causales de tipo estructural que desencadenaron la crisis o por el contrario el simple tratamiento de sus manifestaciones violentas. De esta forma, en función de la hegemonía de una u otra tendencia, y de la profundidad de las iniciativas, en el período objeto de nuestro estudio 1979-1991, se suceden cronológicamente tres etapas: contención, desescalada y resolución.

La primera de las etapas se sitúa entre los años 1979 y 1986. Se caracteriza porque al ser la tendencia hegemónica la lógica militar, la consiguiente subordinación de lo político da como resultado que las distintas iniciativas y esfuerzos que se ponen en marcha para tratar de alcanzar la paz sea la gestión de la crisis. Las iniciativas no lograron eliminar el conflicto pero si se produjo la contención y el control como métodos de gestión del mismo, y como consecuencia se pudieron mantener los niveles de violencia que se alcanzaron durante el periodo en una magnitud que pudo ser asimilada funcionalmente.

La segunda, que comienza a partir de 1987 y se prolonga hasta la primera mitad de 1990, supone un avance en el logro de la paz. La paulatina pérdida de hegemonía de la lógica militar y el paralelo reforzamiento de lo político tiene el efecto de provocar

el paso y la transición desde la mera contención hacia la desescalada de los conflictos que configuraron la crisis en Centroamérica. Los distintos actores, persuadidos de la imposibilidad de lograr todos sus objetivos, empiezan a guiar sus comportamientos a través de concesiones mutuas que van desmontando y desactivando la tendencia hacia la confrontación y la violencia.

Por último, la dinámica de paz en Centroamérica experimenta una notable aceleración a partir de 1990. La lógica de lo político se refuerza de tal forma que por vez primera desde el comienzo de la crisis se empieza a atisbar que lo militar subsiste como elemento a extinguir. Se entra en una etapa en la que se empieza plantear, no sin dificultades, la posibilidad de resolución de la crisis y por lo tanto finalmente el logro de la paz.

II

La gestión y el control de la crisis (1979-1986)

El conflicto no es más que una fórmula, entre otras posibles, para tratar de solucionar las diferencias que existen entre dos o más adversarios. Otra fórmula es tratar de llegar a un acuerdo a través de métodos que no entrañen la violencia ni el comportamiento agresivo. Ambos métodos tienen un coste. El costo del conflicto estriba en las energías que hay que dedicar al proceso de acumulación de recursos para tratar de tener más poder que el adversario, y que además en el caso de una situación de enfrentamiento con violencia física, se consumen y destruyen con inusitada rapidez. El costo del acuerdo es el abandono de parte los objetivos que se pretendían alcanzar cuando comenzó el conflicto. A los ojos del sujeto que lo firma, el pacto supone la dejación de derechos.

Si las dos situaciones -conflicto y acuerdo- entrañan costes, el que las diferencias se solucionen a través de métodos pacíficos o mediante la violencia depende de un balance entre los costes de ambas. Así, cuando al menos uno de los contendientes evalúa que el

precio del conflicto es demasiado elevado frente al coste de una solución negociada se produce la detención del conflicto. Ello no significa que las causas que desencadenaron las hostilidades desaparezcan. Simplemente, la capacidad de uno o de ambos contendientes para dirimir sus diferencias a través de la violencia ha disminuído hasta un nivel tal que hace que la negociación aparezca como una posibilidad atractiva.

Por tanto, la resolución pacífica de los conflictos supone la premisa de que el balance que las partes enfrentadas realizan entre los costes que acarrea la prolongación de la conducta conflictiva y el empleo de los métodos no violentos en la persecución de un objetivo, se incline en favor de estos últimos. Mientras esta situación no se produzca la resolución del conflicto es imposible. Es decir, sin una verdadera voluntad de los contendientes que los incline hacia la negociación y les lleve a desechar la confrontación como alternativa para la consecución de sus fines, el espacio para la resolución es inexistente.

El único espacio que en un escenario definido por la carencia de voluntad de consenso de las partes en conflicto, tiene posibilidad de abrirse paso, aparte de la prolongación y profundización del mismo, es la contención y el control de las conductas violentas para tratar de mantenerlas dentro de unos límites "razonables". Entiéndase razonables en el sentido de establecer límites que prevengan, en la medida de lo posible, la extensión y profundización de la violencia, frenando y confinando la tendencia expansiva y destructiva, la espiral de la violencia, que se desata con el surgimiento de cualquier conflicto: el conflicto se gestiona.

Estos fueron los parámetros que delimitaban las posibilidades de actuación del grupo de Contadora. En efecto, entre 1979 y 1986, la lectura de la realidad que guiaba los comportamientos de la totalidad de los actores protagonistas de las diferentes dimensiones (nacional, regional, internacional) de la crisis centroamericana, se encontraba impregnada de lo que podríamos

denominar la lógica militar: es posible lograr los objetivos propios a través de la derrota de quienes se oponen a ellos. En este sentido, la sucesión de Juntas Militares o de Juntas Cívico-Militares en los países centroamericanos no hacen sino aportar soluciones "de fuerza" a los reclamos de apertura que emanaban de amplios sectores sociales frente a la constricción de los sistemas autoritarios de corte sultanístico o cleptocrático.

Esta visión militar inducía a un comportamiento de intensificación de los niveles de violencia desatando procesos por los que distintos actores trataban simultáneamente de acumular el máximo de recursos y al mismo tiempo impedir que su oponente hiciera otro tanto. En definitiva, la percepción de la realidad aparecía dominada por la misma lógica que inspira a las situaciones de juegos de suma fija.

En los movimientos insurreccionales, el ejemplo del triunfo del Frente Sandinista de Liberación Nacional ejerció un poderoso influjo y era una demostración palpable de que se encontraba abierta la posibilidad, a través de la vía armada, de la puesta en práctica de un proceso revolucionario de cambio.

También afectó al Bloque dominante la Revolución Sandinista, pero de modo inverso. No estaban dispuestos a correr la misma suerte que sus homólogos nicaragüenses. Pero este factor no hacía más que reforzar una tendencia profundamente arraigada en los hábitos de las clases dirigentes centroamericanas. El estilo con el que la oligarquía ejerció su dominación durante siglo y medio, había forjado una historia de gobierno despótico, nulamente representativo y participativo. Todo ello hacía que no fuera la primera vez que se enfrentaba a lo largo del siglo XX con situaciones de este tipo. Por tanto, desde la perspectiva oligárquica se orientaba la solución del conflicto a través del único mecanismo que conocía y que por otra parte históricamente había resultado exitoso: la represión. En definitiva, se trataba de una salida de lógica "suma fija" según los principios de la teoría

de los juegos señalados en el capítulo correspondiente de la primera parte.

Los Estados Unidos, por su parte, explicitaron desde los inicios de la crisis centroamericana cuáles eran sus principales objetivos: la reversión del proceso revolucionario en Nicaragua e impedir que pudiera darse una situación similar a la nicaragüense en El Salvador. La filosofía que impregnó y orientó toda la actuación norteamericana se derivaba de una lectura excesivamente reduccionista de la crisis en Centroamérica. Dificilmente se puede encontrar un mejor ejemplo de razonamiento de suma fija como el brindado por el eje explicativo de la visión norteamericana de la crisis: la confrontación Este-Oeste. Los Estados Unidos diseñaron para enfrentarse a lo que ellos visualizaban como la cubanización de Centroamérica la estrategia del doble carril (two tracks policy). En esta estrategia la vía político-diplomática se veía subordinada a los aspectos militares de la misma: la guerra de baja intensidad (GBI). En la lógica de la guerra de desgaste, y en definitiva la GBI fue una versión sofisticada de la misma, el empleo prolongado de la fuerza para doblegar al enemigo por agotamiento, es la primera regla. A ello la GBI añadió que cualquier método, hasta los políticos diplomáticos si se sabían utilizar, podían contribuir a desgastar al enemigo.

El hecho de que las partes en disputa orienten su comportamiento con arreglo a la lógica de la confrontación no excluye que simultáneamente se ensayen procesos de solución consensual del conflicto que las enfrenta. Pero las expectativas de los objetivos que perseguirán al sentarse en la mesa serán espúreos, es decir, propagandísticos, de legitimación u otros, pero en cualquier caso diferentes al acuerdo y al pacto. Las negociaciones entonces operan como mecanismos que alivian la tensión a modo de válvula de escape que impide el estallido brutal, suicida y autodestructivo, de las tensiones acumuladas. Se convierten así en elementos que aunque no lleguen a solucionar el conflicto, al menos, lo gestionan, manejan y controlan.

En este sentido, las partes asistieron a todas las negociaciones que se produjeron en esta fase con el planteamiento de obtener objetivos diferentes al fundamental, el acuerdo. De esta manera, se procuraban objetivos espúreos como el allanamiento de las dificultades que el Congreso oponía a la aprobación de nuevos fondos para la contra, en el caso de los Estados Unidos; la ruptura del aislamiento, en el caso del gobierno sandinista, por citar dos ejemplos, y en general, y válido para todas las partes enfrentadas, la legitimidad que proporcionaba una imagen de flexibilidad. En efecto, en este último sentido, conviene tener presente que los aparentes intentos de desterrar la guerra y prevenir la extensión y profundización de la misma, otorgaban unos recursos de tipo moral que paradójicamente servían para fortalecer las capacidades de las partes para el enfrentamiento, una vez que los contactos fracasaban, como por otra parte no podía ser de otro modo, dado el valor puramente instrumental que todos los actores le adscribían a las iniciativas de paz.

Hasta ahora hemos analizado los factores provenientes de las partes contendientes. Pero en el resultado final de este periodo, la gestión del conflicto, además de esta falta de voluntad de las partes por lograr el acuerdo, se sumaron otro tipo de factores clásicos que tienen que ver con la presencia de un mediador o tercera parte en los procesos de mediación. Nos estamos refiriendo concretamente a las motivaciones que animaron a los países del grupo de Contadora a ejercer la mediación. Como ya expusimos, las razones que impulsaron a Colombia, México, Panamá y Venezuela a la constitución del Grupo de Contadora se derivaron de su cercanía geográfica al Istmo. Su condición de países limítrofes con la subregión centroamericana les llevó a que, por encima de la resolución del conflicto, valorasen como imprescindible contener la tendencia hacia la regionalización del mismo, objetivo que por otra parte consiguieron. Ambos factores, la falta de voluntad de las partes y el objetivo prioritario de Contadora, recién enunciado, de impedir que la guerra se extendiese hasta sus fronteras, se autorreforzaron para dar lugar a la contención y no a la resolución.

Por otra parte, no fue éste el único logro de la gestión de Contadora. La dinámica de reuniones y contactos que se sucedió a lo largo de esta etapa cumplió la función de abrir canales de comunicación que favorecieron el conocimiento de las posiciones de cada parte por su oponente. Se fueron así perfilando cuáles serían los temas que integrarían la agenda sobre la que, a partir de 1987, cuando las partes consideraron atractiva la opción de poner fin a sus diferencias mediante el acuerdo y la negociación, una vez agotada la vía del triunfo y la imposición, discutirían. La gestión de Contadora preparó, por tanto, el camino hacia la desescalada y la negociación, contribuyendo a clarificar qué temas compondrían la dimensión distributiva y en cuáles otros se podrían experimentar métodos de solución de problemas propios de la dimensión integrativa. En este sentido, es plausible considerar la gestión de Contadora como la fase de preparación. Esta fase es considerada, según quedó de manifiesto en el marco teórico expuesto, como el primer escalón por el que comienza cualquier proceso de negociación y en el que se llevan tareas a cabo tales como la recompilación de información, la jerarquización de los objetivos y la clasificación de los mismos según formen parte de la dimensión integrativa o distributiva.

El factor tiempo es directamente proporcional a los costes de mantenimiento del conflicto: a medida que el esfuerzo de incrementar los niveles del enfrentamiento no produce resultados significativos en la consecución de las metas previstas, comienza a aflorar una sensación de inutilidad, de gasto improductivo de las energías. Se abre paso paulatinamente la percepción de que el conflicto se ha estancado. Los oponentes han agotado sus recursos sin que el proceso de acumulación de recursos haya servido para modificar una situación de empate en la que ambos tienen la suficiente fuerza como para resistirse a la derrota pero no cuentan con la necesaria para vencer al enemigo.

Esta percepción de estancamiento doloroso empieza a apoderarse de los distintos actores centroamericanos (gobiernos,

movimientos irregulares, insurgencias) durante el bienio 1985-86. La excepción, sin embargo, serán los Estados Unidos. La lógica de la guerra de desgaste impulsada por la Administración Reagan incorporaba a sus planteamientos la prolongación de un impasse en el que el tiempo jugaba a su favor. Pero ello hasta un cierto límite impuesto por la legitimidad y credibilidad capaz de asegurar el consenso de la opinión pública norteamericana hacia esta política. Y ese límite se traspasa cuando a finales de 1986 estalla el escándalo del Iran-contras y con él se colapsa la posibilidad de seguir aplicando el mismo tratamiento a la crisis centroamericana.

II

Desescalada y negociación (1987-1990)

El desmoronamiento de la política de doble carril que la Administración Reagan había diseñado para el tratamiento de la crisis centroamericana, hace posible la generación de las condiciones necesarias para que la tendencia al estancamiento doloroso experimentada por los actores centroamericanos pueda expresarse y convertirse en un catalizador que impulse la apertura de procesos de negociación en búsqueda de una solución consensuada.

Comienza entonces en el año 1987, la etapa de la desescalada del conflicto que se prolongaría hasta la primera mitad de 1990. Esta situación en la que se abre paso la desescalada del conflicto a través de la negociación, es coincidente por tanto, con lo que en otra parte de esta investigación hemos denominado la fase política de los acuerdos de Esquipulas. La posibilidad de que la lógica de lo político empiece a subordinar a la óptica militar y de este modo, la opción del acuerdo empiece a ser valorada como más atractiva que la confrontación, se produce cuando las partes llegan al convencimiento de que se ha llegado a un punto crítico. El estancamiento en el que los conflictos se encuentran no puede ya ser roto mediante el esfuerzo de escalada del conflicto. Se alcanza así el momento crítico en el que la crisis ha madurado en el

sentido de que los actores han cambiado sus percepciones. A partir de ahora los procesos de negociación que se abran serán planteados por las distintas partes con el objetivo fundamental del acuerdo abandonándose otro tipo de objetivos espúreos.

No existe una sincronización de esta percepción en función de los distintas dimensiones de la crisis centroamericana. Así, en lo que respecta a los conflictos nacionales, la guerra que enfrentó al gobierno Sandinista con la contra, fue el primero en el que esta percepción se abrió paso. Ello dio lugar al inicio de conversaciones a finales de 1987 y a la posterior firma del Acuerdo de Sapoá en el primer trimestre de 1988.

En resto de los conflictos nacionales, los casos de El Salvador y de Guatemala, la percepción fue posterior. Las negociaciones entre el FMLN y el gobierno de ARENA no viven esta situación hasta después de la ofensiva guerrillera de noviembre de 1989. Fue precisamente la demostración trágica y sangrienta del poder real de cada una de las partes y la constatación de la situación de virtual empate que abría la necesidad de entendimiento entre los dos bandos. Por último, es el caso guatemalteco el que más se ha retrasado. Tras el encuentro sin trascendencia entre el gobierno demócratacristiano de Vinicio Cerezo y la URNG, no fue hasta la asunción del nuevo gobierno del presidente Jorge Serrano Elías a principios de este año cuando la negociación parece encaminarse hacia la obtención de resultados.

Por lo que se refiere a la dimensión regional del conflicto que enfrentó al Bloque de Tegucigalpa contra Nicaragua, su carácter de dimensión subordinada a la lógica de la confrontación entre los Estados Unidos y Nicaragua, motiva que sea el colapso de la política norteamericana a partir de Noviembre de 1986 el punto de arranque para la negociación. Este derrumbe es percibido por Costa Rica como la oportunidad para desgajarse del Bloque de Tegucigalpa y adoptar una posición de relativa autonomía en su política exterior que impulsará el nacimiento del proceso negociador de Esquipulas.

En un primer momento, la estrategia de desescalada que diseñó Esquipulas tuvo como principios rectores del proceso la simultaneidad y la reciprocidad. Sin abandonar la imagen de la escalera que evoca la metáfora de la escalada/desescalada, ahora se hacía posible el descenso de la cima: todos los actores eran responsables en igual medida de la situación creada, por ello todos debían otorgar concesiones a la vez y en todas las dimensiones de la crisis (nacional, regional e internacional). O al menos, en las dimensiones en las que directamente los actores centroamericanos tenían capacidad de influencia, esto es, la nacional y la regional, aprovechando la coyuntura que se había abierto en la dimensión internacional con la neutralización relativa del margen de maniobra de los Estados Unidos. Pero este fue el planteamiento de partida que solo tuvo vigencia en los primeros momentos de la negociación. Posteriormente, la capacidad de recuperación de los Estados Unidos presionó con éxito a sus aliados centroamericanos. Como consecuencia, lograron que se pasara de la simultaneidad a la focalización del proceso de negociación en Nicaragua. Así, la simultaneidad y reciprocidad inicial dio paso a una agenda centrada en dos aspectos que tenían que ver casi con exclusividad con Nicaragua: la democratización por la vía electoral del régimen sandinista a cambio de la desmovilización de la contra.

El gobierno sandinista, que contemplaba la desactivación de la guerra de desgaste impulsada por los Estados Unidos a través de la contra como el objetivo prioritario del que dependía la sobrevivencia del proyecto político de la revolución, aceptó esta situación de único protagonista del proceso negociador alumbrado por Esquipulas. A partir de este momento, la agenda de las reuniones de presidentes quedó centrada prácticamente en su totalidad en los problemas de Nicaragua. Por este ejercicio de supuesta prestidigitación, el resto de los países lograron eludir que las sucesivas cumbres presidenciales tuvieran algún impacto real sobre sus concretos compromisos adquiridos.

Una vez que esta lógica hegemonizó la dinámica de Esquipulas, el balance del proceso negociador reflejó unos resultados acordes y coherentes con la misma.

Así, por lo que se refiere a los conflictos internos, la estrategia de hacer culpable a toda costa a Nicaragua tuvo éxito en obtener a cambio la desmovilización de la contra y el pase por las urnas del régimen sandinista, lo que venía a suponer la democratización por la vía electoral. Sin embargo, la estrategia negociadora que utilizó Esquipulas para procurar la desactivación de los conflictos internos, fracasó en los casos de El Salvador y Guatemala. Y no pudo ser de otra forma puesto que pretender que la pacificación interna se basara en un esquema por el que las organizaciones que practicaban la lucha armada se incorporaran a la legalidad vigente, previa deposición y entrega de las armas, solo podía funcionar cuando esas organizaciones dependían de la financiación exterior (fuerzas irregulares=contra) y no cuando su origen emanaba de la propia sociedad civil (movimientos insurreccionales= URNG, FMLN). En este sentido, no hay que olvidar que los procesos de negociación cumplen, en última instancia y entre otras, la función de sancionar explícitamente la realidad existente, esto es, la de reflejar la correlación de fuerzas que existe entre ambos contendientes como fruto del proceso de acumulación de recursos que se produce en la etapa del enfrentamiento. Los procesos de negociación no dan ni restan poder a las partes. No se puede por tanto reclamar posiciones maximalistas en la mesa de negociaciones sin no hay un poder real que las respalde.

En las dimensiones regional e internacional de la crisis, el balance de Esquipulas ha sido positivo: Esquipulas logró alejar el peligro de la guerra regional y de la invasión de los Estados Unidos a Nicaragua. Circunstancia que se ha debido más que a una estrategia planificada y correcta del proceso negociador, a un factor aleatorio. Nos referimos a un fenómeno que la dinámica de Esquipulas no podía provocar directamente como fue el triunfo de la oposición nicaragüense en las elecciones del 25 de febrero de

1990 y con ello la paralela sustitución del sandinismo del poder. Por otra parte, otros de los aspectos que integran la agenda de la dimensión regional del conflicto que se encuentran aún pendientes de resolución son los acuerdos en materia de seguridad, sin que ello haya sido óbice para que las dimensiones regional e internacional de la crisis hayan quedado desactivadas. Lo que no hace sino confirmar la falacia de que el ejército sandinista alguna vez fuera una amenaza para la seguridad nacional del resto de los países centroamericanos y/o de los Estados Unidos.

III

La inacabada resolución de la crisis (1990-)

La RESOLUCION (con mayúsculas) de los conflictos significa dar una respuesta eficaz tanto a las causas estructurales que los provocaron como a los efectos destructivos que la dinámica conflictual generó. En este sentido, resolución y paz holística son dos conceptos que se identifican, puesto que comportan la democracia, el desarrollo y la vigencia plena de los derechos humanos.

Los acuerdos de Esquipulas han cumplido la función de acabar con la crisis en cuanto a sus manifestaciones. Subsisten los conflictos de El Salvador y Guatemala pero con perspectivas plausibles de desactivación en lo inmediato. Una vez constatado lo anterior la tarea que demanda la coyuntura post-Esquipulas es la de ofrecer respuestas a los retos derivados de enfrentar los efectos dejados por la prolongada crisis de una década así como resolver las causas que la generaron.

Por tanto la pregunta con la que se abre la década de los noventa en Centroamérica es: ¿Se está desarrollando una estrategia adecuada para la resolución de la crisis?

Si parece cierto que el legado de Esquipulas contiene aspectos positivos no menos cierto sería que todavía subsisten

problemas. Problemas que tienen que ver con la democratización, la desmilitarización y el desarrollo. Conceptos todos ellos que hoy más que nunca aparecen íntimamente ligados si se pretende la perduración de la democracia. No es factible entender el fenómeno de los nuevos sistemas políticos que surgen en toda América Latina tras los procesos de transición democrática de la década de los años ochenta sin pensar en el necesario sometimiento del poder militar al poder civil y en la puesta en marcha de políticas que, por eficaces, tiendan a la satisfacción de las más elementales necesidades económicas sobre la base de una filosofía redistributiva. Y la cuestión crucial no es que subsistan los problemas: no es real pensar que situaciones forjadas a lo largo de décadas se pueden solucionar en unos pocos años cuando lo que se está llevando a cabo son los intentos de fundaciones de nuevos sistemas. Por otra parte, existe una duda razonable de si los grandes retos sociales, políticos y económicos nunca tendrán solución sino aproximaciones a la misma. No se trata entonces de abordar la resolución con la perspectiva maximalista de todo o nada. Es por eso que enfocamos la resolución de la crisis desde la perspectiva del carácter de la estrategia.

La premisa que preside la actual dinámica de concertación regional, heredera de los acuerdos de Esquipulas, tiende a pensar que lo peor de la crisis ya pasó. El peligro de conflictos armados ya desapareció. Y en todo caso lo que persisten son los efectos de los mismos. Se abre así un periodo en el que lo político debe dejar paso a lo tecnocrático. Pasado el momento del enfrentamiento violento entre proyectos políticos antagónicos ahora la tarea que demanda todas las energías es la integración económica regional como método para obtener la recuperación de los niveles de bienestar del Istmo y a través de estos se arreglarán los aspectos pendientes que la crisis dejó como herencia perversa. A partir de la cumbre de Montelimar, esta parece ser la apuesta de futuro.

El dilema, tal como se aparece planteado, es la confrontación entre Democracia (lo político) vs. Desarrollo (lo socioeconómico).

Los científicos sociales solo contamos con la historia como laboratorio en el que probar los efectos potenciales de nuestras estrategias de actuación sobre la realidad. Desde esta perspectiva, un ejercicio de indudable utilidad para nuestros propósitos de evaluar la corrección de la estrategia de resolución de la crisis, consiste en volver nuestra mirada hacia la historia reciente de Centroamérica.

La década de los sesenta con la puesta en marcha de un proceso de integración regional a través del Mercado Común Centroamericano significó un esfuerzo de modernización de las estructuras de los países del Istmo. No es aquí el lugar para examinar sus aciertos y errores derivados de la lógica tecnocrática y desarrollista en la que se basó. Tan solo resaltaremos el importante crecimiento de las capas medias a que dió lugar el ensanchamiento del mercado interno de los respectivos países. Los reclamos de apertura y participación de los sistemas autocráticos que estas capas medias junto con otros sectores sociales formularon fueron respondidos por el poder con la represión y la violencia. La experiencia centroamericana de los sesenta puede entonces calificarse como modernización económica sin democratización. Sus efectos son bien conocidos: la crisis centroamericana de los ochenta.

La segunda experiencia de la historia reciente de Centroamérica que conviene tener presente es la de la Revolución Sandinista. En lo político y a pesar de las tendencias autoritarias que sin duda tuvo, si consideramos la brutal dictadura de Somoza y los estrechísimos parámetros que definen la democracia en Centroamérica, tenemos que concluir que significó la democratización del país. En lo socioeconómico, como resultado de la política económica del Sandinismo pero también y en mayor medida como resultado de la guerra de agresión desatada por los Estados Unidos, el país retrocedió a los niveles de bienestar de la década de los ochenta.

Este rápido repaso de la reciente historia de Centroamérica nos revela a donde conduce la democracia sin desarrollo y el desarrollo sin democracia.

La historia de Centroamérica tiene ejemplos de democracia sin desarrollo y desarrollo sin democracia. En la década de los sesenta se impulsó un proyecto de modernización con represión que dio como resultado la crisis de los ochenta. En los ochenta, la Revolución Sandinista, demostró los límites de la democratización sin desarrollo. Por tanto, si no se quiere repetir la historia, y esta nunca se repite puesto que la segunda vez se trata de una caricatura trágica, el camino es recuperar el primitivo espíritu de Esquipulas de la simultaneidad con la implementación de estrategias que conjuguen la democratización con el desarrollo. Tal vez pueda parecer una conclusión pobre por lo evidente. Pero la reciente evolución de los acontecimientos en Centroamérica con la tendencia a olvidar la democratización y concentrarse prioritariamente en los esfuerzos desarrollistas (y habría que ver si en la dirección correcta pero esto cae fuera de los límites de esta investigación) creemos que hace necesario insistir en lo que a fuerza de olvidarse parece no tan evidente.

BIBLIOGRAFIA

Aguilar Zinser A. "Osbtacles to Negotiated Peace in the Region" en Child J. (ed) Conflict in Central America, Approaches to Peace and Security, C. Hurst & Company, London, 1986.

Aguilar Zinser A. México-Centroamérica: Un compormiso sin retorno, CIDE, México, 1987.

Aguilar Zinser A. Contadora: crónica de una paz inonclusa, CIDE, México 1987.

Aguilera G. "La neutralidad Guatemalteca ante el conflicto centroamericano" en Polémica N. 2, FLACSO, S. José, 1986.

Aguilera G. El fusil y el olivo. La cuestión militar en Centroamérica. FLACSO-DEI, San José, 1989.

Aguilera G. "Juego entre desiguales: las relaciones internacionales entre Guatemala y Estados Unidos" en Centroamérica: de Reagan a Bush, FLACSO, S. José, 1991.

Arancibia J. Honduras-México: En busca del encuentro 1978-1986, CIDE, México, 1987.

Arenal C. del Introducción a las relaciones internacionales, Ed. Tecnos, Madrid 1984.

Arenal C. "La investigación para la paz" en Revista del IRIPAZ N. 2, Guatemala, 1990.

Arene A. "Contadora: Cronicle of an announced bargain (Nicaragua, El Salvador y Estados Unidos 1986-1988)" en Bagley B. The United States, Central America and Contadora, Westview, Colorado, 1986.

Arias O. El camino de la paz, Ed. Costa Rica, S. José, 1989.

Aron R. Paz y guerra entre las naciones, Ed. Revista de Occidente, Madrid, 1963.

Azar Edward E. and Burton J. International Conflict Resolution. Theory and Practice, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1986.

Bagley B. Regional Powers in the Caribbean Basin: México, Venezuela, Colombia, Whashington: Caribbean and Central American Program, Sais 1983.

Barbera H. Rich nations and poor in peace and war, Lexington books, Lexington, 1973.

Barringer R. War: patterns of conflict, MIT Press, Camdbrige, 1972.

Benítez Manaut R. La teoría militar y la guerra en El Salvador, UCA editores, S. Salvador, 1989.

Bermúdez Lilia y Cordoba Ricardo "Estados Unidos: Centroamerica, cuatro años de intervención militar (1981-1984)" en La estrategia militar norteamericana y el proceso de militarización (1980-1984), CINAS, México, Enero 1985.

Bermúdez Lilia "Centroamérica: la militarización en cifras" en La estrategia militar norteamericana y el proceso de militarización (1980-1984), CINAS, México, Enero 1985.

Bermúdez L. "Bush ante Centroamérica: Debate interno, consensos previos y primeras pruebas" en Estudios Latinoamericanos N. 6-7, vol. IV, año 4, enero-diciembre de 1989.

Bobbio N. (voz "Paz") en Bobbio N. y Mateucci N. Diccionario de Política, siglo XXI editores, México, 1982.

Bomsdorf F. "Confidence-Building Measures outside Europe" en Child J. (ed.) Conflict in Central America. Approaches to Peace and Security, C. Hurst & Co. (Publishers) Ltd., London, 1986.

Bourbon-Busset J. La grande conférence, NRF, París, 1963

Bouthoul G. Ganar la paz, Plaza y Janés, Barcelona 1970.

Bouthoul G. La guerra, Oikos-tau, Barcelona, 1971.

Brodie B. Guerra y política, FCE, México, 1978.

Burton J. Conflict: Resolution and Provention, St. Martin's Press, New York, 1990.

Burton J. and Dukes F. Conflict: Practices in Management, Settlement and Resolution, St. Martin's Press, New York, 1990.

Camacho D. y Menjívar R. "El Movimiento Popular en Centroamérica. (1970-1983). Síntesis y Perspectivas" en Movimientos Populares en Centroamérica, EDUCA, S. José, 1985.

Cartwright D. y Zander A. (eds.) Group Dynamics: Research and theory, Harper & Row, Nueva York, 1968.

Castañeda Sandoval G. Guatemala: Crisis, política exterior y relaciones con México 1978-1986, CIDE, México, 1987

Child J. "A Confidence-Building Approach to Resolving Central American Conflicts" en Conflict in Central America. Approaches to Peace and Security, C. Hurst & Co. (Publishers) Ltd., London, 1986.

Comisión Kissinger Informe de la Comisión Nacional Bipartita sobre Centroamérica, Editorial Diana, México, 1984.

Córdova Macías R. y Benítez Manaut R. (comps.) La paz en Centroamérica: Expediente de Documentos Fundamentales (1979-1989), UNAM, México, 1989.

Córdova Macías R. "El Salvador: Análisis sobre las negociaciones de paz bajo la mediación de las Naciones Unidas y perspectivas políticas", Ponencia preparada para la reunión del Grupo de Trabajo

de Relaciones Internacionales de CLACSO, Cancún, México, febrero 1991.

Coser L. Nuevos aportes a la teoría del conflicto social, Amorrortu, Buenos Aires, 1970.

Cuenca B. La política de la primera Administración Reagan en El Salvador (Enero 1981-Noviembre 1984), mimeo, Mexico, noviembre 1984.

Codas Friedmann R. "La Guerra de Baja Intensidad en El Salvador: Reflexiones al final de la etapa histórica vigente", Ponencia presentada al XVI Congreso de la Latin American Studies Association-LASA, Abril 1991.

Davis M. Game theory, Basic Books, New York, 1970.

Dedring J. Recent advances in Peace and Conflict Research, Sage Publications, Beverly Hills, 1976.

Del Vecchio J. "Costa Rica y el proceso de paz centroamericano" en Relaciones Internacionales N. 29, Escuela de Relaciones Internacionales (U. Nacional), Heredia, cuarto trimestre de 1989.

Djalili M. "Reflexiones sobre una tipología de los conflictos en el Tercer Mundo" en Unesco Anuario de Estudios sobre paz y conflictos Vol. 2, Ed. Fontamara, Barcelona, 1986.

Douglas A. Industrial Peace-Making, Harper & Row, Nueva York, 1962.

Drekonja-Kornat G. "El Grupo de Contadora en el conflicto centroamericano" en Peña García-Pardo R. y Cepeda Ulloa F. Contadora: desafío a la diplomacia tradicional, CEI-La Oveja Negra, Bogotá, 1985.

Eccles H. Military concepts and philosophy, Rutgers University Press, New Brunswick, 1965.

Eguizábal C. (comp.) América Latina y la crisis centroamericana: en busca de una solución regional, CSUCA, S. José, 1990.

Fagen R. Forjando la paz. El desafío de América Central, DEI, S. José, 1987.

Fernández Guido El desafío de la paz en Centroamérica. Ed. Costa Rica, S. José, 1989.

Fisher R. y Ury W. Obtenga el si. El arte de negociar sin ceder, Compañía Editorial Continental, México, 1990.

French J. y Raven B. "The bases of social power" en Cartwright D. Studies in social power, Univ. of Michigan, Ann Arbor, 1959.

Galtung J. "Editorial" en Journal of Peace Research, vol. 1, Oslo 1964.

Galván Bonilla G. "El Salvador 1989. Entre la destrucción y la negociación. Gestiones y propuestas en búsqueda de la paz" en Relaciones Internacionales N. 29, Escuela de Relaciones Internacionales (U. Nacional), Heredia, cuarto trimestre de 1989.

Gaspar G. "El Salvador: ¿Empate o multiplicidad de conflictos?". Mimeo, diciembre 1987. Existe una edición posterior como artículo en la revista Estudios Centromericanos, UCA, S. Salvador.

Gomáriz E. (comp) Esquipulas II: Balance de una esperanza, FLACSO-UPAZ-CSUCA, S. José, 1988.

Gordon Rapoport S. El Salvador: Crisis, intervención norteamericana y relaciones con México 1978-1986, CIDE, México, 1987.

Gori U. (voz "Investigación científica sobre la paz") en Bobbio N. y Mateucci N. Diccionario de Política, Ed. Siglo XXI, México, 1982.

Guetzkow H. y otros Simulation in International Relations. Developments for research and teaching, Prentice-Hall, Englewood Cliffs (N.J.), 1963.

Gutman R. Banana Diplomacy. The making of American Policy in Nicaragua 1981-1987, Simon and Schuter, New York, 1988.

González Davison F. "El proceso de la Neutralidad Guatemalteca" en Política y Sociedad, N. 20, Guatemala, 1987.

Hugo Tinoco V. Conflicto y paz. El proceso negociador centroamericano, Editorial Mestiza, México, 1989.

IICA-FLACSO Centroamérica en cifras, IICA-FLACSO, S. José, 1991.

Iklé F. How nations negotiate, Harper & Row, New York, 1964.

INCEP Contadora y otras propuestas para la pacificación y la democratización de América Latina 1983-1987, INCEP, Guatemala, 1987.

INCEP Centroamérica: seguimiento del proceso de paz en 1988, INCEP, Guatemala, septiembre-diciembre 1988.

INIES Crónica de una guerra no imaginaria, Editorial de Ciencias Sociales-INIES, Managua, 1986.

Jacir Simán E. Nicaragua: Un eslabón estratégico, CIDE, México, 1987.

Jauberth Rojas R. Costa Rica-México: De la concertación a la confrontación 1978-1986, CIDE, México, 1987.

Johnson A. "War", Encyclopaedia of Social Sciences, Vol 15, McMillan, New York, 1935.

Jonas S. "Centroamérica en la balanza: perspectivas para los años 90" en Estudios Sociales Centroamericanos N. 54, Revista de la Secretaría General del CSUCA, S. José, septiembre-diciembre 1990.

Jongman B. y Tromp H. "Guerra, conflicto y violencia política: descripción de cinco proyectos de recopilación de datos" en Unesco Anuario de Estudios sobre paz y conflictos Vol. 2, Ed. Fontamara, Barcelona, 1986.

Kallen H. "Of War and Peace" en Social Research Sept. 1939.

Kennedy G., Benson J. y McMillan J. Como negociar con éxito, Ed. Planeta Mexicana, México, 1990

Kriesberg L. Sociología de los conflictos sociales, Editorial Trillas, México, 1975.

Likert R. y Gibson Likert J. Nuevas formas para solucionar conflictos, Editorial Trillas, México, 1986.

Marx K. "El método de la economía política" en Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (borrador) 1857-1858, siglo veintiuno editores, Madrid, 1971.

McGrath J. "A social psychological approach to the study of negotiation" en Bowers R. (ed.) Studies on behavior in organizations, University of Georgia Press, Athens, 1966.

Méndez Asensio L. Contadora. Las cuentas de la diplomacia, Plaza y Janés, México, 1987.

Ministerio del Exterior de Nicaragua Bases jurídicas para garantizar la paz y la seguridad internacionales de los Estados de América Central, Managua, 15 de Octubre de 1983.

Mitchell C.R. The Structure of international conflict, The MacMillan Press LTD, London, 1981.

Morales A. "EUA-El Salvador. Crisis de una alianza restauradora en el contexto de Esquipulas" en Centroamérica: de Reagan a Bush, FLACSO, S. José, 1991.

Muñoz H. (comp.) Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas, Grupo Editor Latinoamericano-PROSPEL, Santiago de Chile, varios años a partir de 1985.

North L. Medidas para la paz en América Central, Cuadernos de Ciencias Sociales N. 14, FLACSO, S. José, 1988.

Opazo Bernaldes A. y Fernández R. Esquipulas II: Una tarea Pendiente, Educa, S. José, 1990.

Ortega Durán O. Contadora y su verdad, Imprenta Rufino García Blanco, Madrid, 1985.

Ortiz Taboada M. y Flores Olea V. Relación de Contadora, FCE, México, 1988.

Paz Barnica E. La política exterior de Honduras 1982-1986, Ministerio de Relaciones Exteriores de Honduras-Editorial Iberoamericana, Madrid, 1985.

Rapoport A. Strategy and conscience, Harper & Row, New York, 1969.

Reves E. Anatomy of peace, Harper and Row, New York, 1945.

Richardson L. Statistics of deadly quarrels, Boxwood Press, Pittsburgh, 1960.

Rojas Aravena F. y Solís Rivera L. G. ¿Súbditos o aliados? La política exterior de Estados Unidos y Centroamérica, Editorial Porvenir-FLACSO, S. José, 1988

Rojas Aravena F. Costa Rica: Política exterior y crisis centroamericana, Universidad Nacional, Heredia, 1990,

Rojas Aravena F. Política exterior de la Administración Arias Sanchez 1986/1990, Cuadernos de Ciencias Sociales N. 29, FLACSO, S. José, Marzo de 1990.

Rojas Aravena F. Política exterior de la Administración Arias Sanchez, Cuadernos de Ciencias Sociales N. 29, FLACSO, S. José, 1990.

Rojas Aravena F. Costa Rica: Política exterior y crisis centroamericana, Universidad Nacional-Escuela de Relaciones Internacionales, Heredia, 1990.

Rosenau J. (ed.) International aspects of civil strife, Princeton Univ. Press, Princeton, 1964.

Sarkesian S. and Scully W. (ed) U.S. Policy and Low Intensity Conflict. Potentials for Military Struggles in the 1980's, SIPRI, Transaction Books, New York, 1981.

Sarti C. "La nueva derecha centroamericana", Ponencia presentada al VIII Congreso Centroamericano de Sociología, Guatemala, octubre 1988.

Sarti C. "Centroamérica Inconclusa" en Estudios Sociales Centroamericanos N. 54, Revista de la Secretaría General del CSUCA, S. José, septiembre-diciembre 1990.

Schelling T. La estrategia del conflicto, Tecnos, Madrid, 1964.

Schmid H. "Politics and Peace Research" en Journal of Peace Research, vol. 5, Oslo, 1968.

Schwartzzenberger G. Peace and war in international society, International Social Science Bull, 1950.

Serafino Nina M. "Los Estados Unidos y la iniciativa de Contadora" en Peña García-Pardo R. y Cepeda Ulloa F. Contadora: desafío a la diplomacia tradicional, CEI-La Oveja Negra, Bogotá, 1985.

Snyder H.G. and Diesing P. Conflict among nations, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1977.

Sobrado M., Coronado G., Trejos L. ¿Quien quiere la guerra en Costa Rica?, ICES-CRIES, S. José, 1988.

Sojo Obando C. Juez y parte: Costa Rica en Esquipulas, 1988-1989, Documento de análisis N. 9, CEPAS, S. José, 1990.

Sojo Obando C. "Nicaragua en el ocaso del Reaganismo" en Centroamérica: de Reagan a Bush, FLACSO, S. José, 1991.

Sojo Obando C. "La política del aliado inteligente: Costa Rica y Estados Unidos 1988-1989" en Centroamérica: de Reagan a Bush, FLACSO, S. José, 1991.

Starke J.G. An introduction to the science of peace (Irenology), A.W. Sijthoff-Leyden, La Hague, 1968.

Stevens C. Strategy and collective bargaining negotiation, Mc Graw-Hill, Nueva York, 1963.

Summer H. On strategy: A critical analisis of the Vietnam War, Dell Publishing Co., New York, 1982.

Taracena Pedro L. "¿Guatemala 1990. Retroceso o avance en la transición?" en Estudios Sociales Centroamericanos N. 54, Revista de la Secretaría General del CSUCA, S. José, septiembre-diciembre 1990.

Torres Rivas E. La democracia posible, FLACSO-EDUCA, S. José, 1987.

Torres Rivas E. El sistema político y la transición a la democracia en Centroamérica, Cuadernos de Ciencias Sociales N. 36, FLACSO, S. José, 1990.

Touzard H. La mediación y la solución de los conflictos, Ed. Herder, Barcelona, 1981.

Turner Yau A. Panamá: Crisis, soberanía y el caracter de sus relaciones con México 1978-1986, CIDE, México, 1987.

Van Der Dennen H. "Sobre la guerra: Conceptos, definiciones, datos de investigación. Un breve examen de la literatura y la bibliografía existentes" en Anuario de estudios sobre paz y conflictos, vol. 1, Ed. Fontamara, Barcelona, 1986.

Von Neuman J. y Morgenstern O. Theory of games and economic behavior, Princeton University Press, Princeton, 1944.

Vuskovic Céspedes P. Centroamérica: fisonomía de una región, CIDE, México, 1987.

Wallace M. War and rank among nations, Heath, Lexington, 1973.

Walton R. y McKersie R. Teoría de las negociaciones laborales. Labor, Barcelona, 1974

Wells D. The war Myth, Pegasus, New York, 1967.

Wiseman H. "Parameters of the Process of Conflict Resolution: Central America" en Child J. (ed.) Conflicto in Central America. Approaches to Peace and Security, C. Hurst & Co. (Publishers) Ltd., London, 1986.

Wright Q. "Changes in the conception of war" en American Journal of International Law N. 18.

Wright Q. "The escalation of International conflicts" en Journal of conflict Resolution N. 9, 1965.

Zartman W.I. and Berman M.R. The Practical Negotiator, Yale University Press, New Haven and London, 1982.